

PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E DE RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES, COMPRAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

RESPOSTA A IMPUGNAÇÃO

PREGÃO PRESENCIAL Nº 42/2022

PROCESSO Nº 41.368/2022.

EMPRESA IMPUGNANTE: -----

OBJETO: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA DE DIVERSOS CURSOS HÍDRICOS - PETRÓPOLIS/RJ – RES-RJ 3303906-20220614-21- PROCESSO ADMINISTRATIVO SEI Nº 59052.010138/2022-78 - MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL – SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL.

Resumidamente, alega a ora impugnante, ser irregular a modalidade adotada, ou seja, Pregão Presencial, considerando que o objeto a ser contratado, não se tratar de serviço de natureza comum, afrontando as disposições da Lei 8666/1993 e 10520/2002, bem como, entendimentos das principais cortes judiciais.

Defende ainda, que para os serviços serem considerados comuns e licitados pela modalidade Pregão, devem possuir especificações simples, descritas integralmente no edital, sem a necessidade de estudos mais aprofundados, projeto básico, plantas e laudos, encartes técnicos, projeto executivo, dentre outros documentos técnicos.

Assim, em análise detida às razões apresentadas pela empresa impugnante, temos que não merecem prosperar a presente impugnação pelos fatos que passamos a exhibir.

Para uma resposta embasada quanto a presente impugnação, foi solicitado parecer técnico da Secretaria de Obras desta municipalidade, a respeito da natureza dos serviços, que por oportuno transcrevemos:



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E DE RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES, COMPRAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE OBRAS

MANIFESTAÇÃO TÉCNICA

Trata-se de manifestação técnica em resposta à Impugnação realizada pela empresa [REDACTED], sustentando que o Objeto do Pregão Presencial nº 42/2022 não se refere à “serviço comum”, conforme previsto na Lei 10.520/02.

Alega, em breve síntese, que, em razão da exigências a serem apresentadas pelas licitantes, os serviços perderiam a característica de serem comuns prevista no parágrafo único do art. 1º da Lei 10.520/02.

Entretanto, diferentemente do que alega a impugnante, os serviços têm, sim, caráter comum.

Serviços comuns, por definição de lei, são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Nesse sentido, as características e definições constantes do Edital do Pregão estão claramente definidas, sendo em especificações usuais do mercado e acessíveis a qualquer pessoa.

O “mercado” a que se refere a lei é aquele que esteja de acordo com o tipo de equipamento e/ou produtos a serem empregados. Todos os equipamentos a serem empregados que estão elencados no Edital encontram-se plenamente disponíveis no mercado em que são comercializados, não havendo qualquer especificidade que dificulte sua identificação ou aquisição.

O objeto do Pregão Presencial impugnado é uma simples limpeza mecânica de cursos hídricos, não havendo maiores questões ou dificuldades a serem observadas ou superadas.

A alegação da impugnante de que se exige no Edital a discriminação de planos de trabalho, abrangendo conjunto de operações, metodologia executiva a ser implementada, plano de ataque para as fases do contrato e principais equipamentos envolvidos nada mais é do que uma organização administrativa que qualquer

PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E DE RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES, COMPRAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE OBRAS

empresa – ou mesmo a Administração Pública – deve dispor, em observância a melhor governança e alcance de metas.

Toda e qualquer pessoa jurídica deve ter plano de trabalho e metas a serem cumpridas em prazos predefinidos para execução de qualquer trabalho. Tal exigência não é de observância exclusiva de um serviço de engenharia, mas de um serviço organizado de qualquer empresa.

A alegação de que tal exigência desvirtuaria o caráter comum do serviço levaria à interpretação de que um serviço desorganizado poderia ser executado, sem qualquer observância de prazos e metas pela empresa vencedora, seja ela do ramo que for.

Assim, não há qualquer fundamento a alegação da impugnante que tais exigências caracterizem serviço de engenharia, maculando a possibilidade de utilização da modalidade de pregão para a contratação dos serviços objeto do Edital.

Junta, ainda, a impugnante, decisão do CONFEA que, por unanimidade de seus membros, definiu que *“tecnicamente existe diferenciação entre serviços comuns e não comuns no âmbito da engenharia ou da agronomia, pois serviços que exigem habilitação legal para sua elaboração ou execução, com a obrigatoriedade de emissão da devida ART perante o CREA, tais como projetos, consultoria, fiscalização, supervisão e perícias, jamais poderão ser classificados como comuns, dada a sua natureza intelectual, científica e técnica, fatores que resultam em ampla complexidade executiva, exigindo, portanto, profissionais legalmente habilitados e com as devidas atribuições (...)”*.

Entretanto, note-se que não há, no Edital, qualquer exigência de que os profissionais a serem executores dos serviços e limpeza apresentem Anotação de Responsabilidade Técnica, vez que a própria característica dos serviços não o exigem.

Para a realização do trabalho de limpeza mecânica a ser contratado a partir do Pregão 42/2022, as habilitações que se exigem são de que os profissionais as

PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E DE RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES, COMPRAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE OBRAS

corriqueiras para operação dos equipamentos a serem utilizados, tais como Carteiras de Motorista, Licenças de Operação etc., habilitações básicas para o tipo de equipamento a ser utilizado.

Destaque-se, ainda, que Decisão do STJ trazida pela impugnante, referente à Pregão da Caixa que fora anulado versava, como ela mesma destaca, sobre *"reforma e restauro de imóveis"*, serviços nitidamente de engenharia e que não guardam a mínima relação com o Objeto do presente Pregão, sendo totalmente descabida a comparação e utilização de tal Decisão no presente caso.

Como vemos, o Pregão 42/2022 versa sobre serviços de mera limpeza mecânica de cursos hídricos, sendo, obviamente, serviços comuns sem qualquer exigência específica quanto à habilitações para sua execução.

Destaque-se, por fim, que os recursos que custearão a contratação são oriundos de Convênio com a União Federal, os quais somente foram repassados à Municipalidade há poucos dias. Desta forma, face à proximidade do período chuvoso na cidade e ao recente histórico de desastres ocorridos, urgente se faz a contratação e execução dos serviços, mostrando-se a modalidade de Pregão não apenas possível, mas a mais célere para a finalidade pretendida.

Petrópolis, 05 de outubro de 2022.

Aldir Cony dos Santos Filho
Subsecretário de Obras

Conforme manifestação técnica, o presente objeto foi considerado de natureza comum, não merecendo prosperar os argumentos trazidos pela empresa impugnante,

Entretanto, convém tecer mais alguns comentários.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E DE RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES, COMPRAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A licitação é o instrumento que faz lei entre as partes, portanto, imprescindível que contemple aspectos e regras claras, tornando a disputa objetiva, isonômica, transparente, norteados assim, o futuro contrato a ser celebrado.

A Lei 10520/2002 assim dispõe:

“art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

Segundo Marçal Justen Filho, a definição legal acima é insuficiente e *“pouco útil porque todos os bens e serviços licitados podem e devem ser objetivamente definidos no edital e sempre mediante especificações usuais no mercado”*.

Nessa linha, o que se percebe é que aqueles que resistem em admitir o uso do pregão para licitação de serviços de engenharia ora não atentam para a distinção legal entre os conceitos de obras e de serviços, ora se apegam ao argumento de que serviços de engenharia – ao que parece apenas pelo termo engenharia que os acompanha – não poderiam ser caracterizados como serviços comuns.

Tenha-se de início que a Lei 8.666/93 deve ser aplicada subsidiariamente às disposições da Lei 10.520/2002, conforme previsto pelo Art. 9º desta:

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

A Lei 8.666/93, por sua vez, em seu art. 6º, incisos I e II, conceitua obras e serviços de forma distinta, a saber:

“Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:
I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;
II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;”



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E DE RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES, COMPRAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A **Súmula 257 da Jurisprudência do Tribunal de Contas da União**, já consolidou entendimento no sentido de que *“o uso de pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002”*.

A conclusão mais verdadeira, portanto, é a de se é certo dizer que obra de engenharia não pode ser licitada mediante pregão em razão de expressa vedação legal, não é menos certo afirmar inexistir proibição para licitação de serviços de engenharia pela modalidade aqui em foco.

A relevância dessa classificação aumentou em função da publicação do Decreto nº 10.024/2019.

O decreto 10.024/2019, tornou mais relevante essa classificação, eis que instituiu o pregão eletrônico como a modalidade de licitação para o serviço de engenharia caracterizado como serviço comum, não aplicando a mesma modalidade para obras.

Vejamos o art. 4º do referido decreto:

“Art. 4º O pregão, na forma eletrônica, não se aplica a:
I – Contratações de obras;
II – Locações imobiliárias e alienações; e
III – bens e serviços especiais, incluídos os serviços de engenharia enquadrados no disposto no inciso III do caput do art. 3º.”

Assim identificamos a diferença entre obras do serviço de engenharia, pois o **art. 6º da Lei nº 8.666/1993** não traz uma solução definitiva para resolver essa pergunta.

“I – Obra – toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II – Serviço – toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;”

Logo, é necessário buscar na doutrina elementos para se ter uma clara definição.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E DE RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES, COMPRAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

De acordo com o Manual de Obras e Serviços de Engenharia da Consultoria-Geral da União o conceito de obra envolve uma novidade:

- a. Criação material nova; ou
- b. Incorporação de coisa nova a uma estrutura existente.

Já o serviço tem o objetivo de manter ou aumentar a eficiência da utilidade a que se destina. Porém, a diferenciação entre obra ou serviço de engenharia caberá aos responsáveis técnicos. A classificação como serviço comum de engenharia ou serviço especial de engenharia.

A classificação entre serviço comum de engenharia ou serviço especial de engenharia é fundamental quando da escolha da modalidade correta de licitação.

O serviço comum de engenharia é aquele que obedece a padrões de desempenho e qualidade que podem ser definidos objetivamente. É aquele que se encontra disponível no mercado independente do tempo e suas características são padronizadas.

Segundo o TCU a complexidade não é fator determinante para sua classificação em serviço comum, mas sim o domínio do mercado, direcionada às características padronizadas (Acórdão nº 2.806/2014 – 1ª Câmara).

O próprio Decreto 10.024/2019 faz essa diferenciação entre serviços comuns e especiais, conforme incisos II e III do art. 3º:

Inclusive, a "Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos" vem a chance de combater a banalização de situações em pregões para contratação de serviços comuns de engenharia que, apesar de admitidos na jurisprudência e no artigo 1º do Decreto nº 10.024/2019, padecem de vícios como a ausência de planilhas de custos e formação de preços e de regras claras para atestação técnico-operacional dos licitantes e outros aspectos que deixam a disputa não objetiva e não isonômica e prejudicam a fiscalização futura do contrato, bem como comparação analítica em aditivos contratuais.

Impossível ter disputa com atendimento aos princípios da igualdade (todos ofertando itens de composição de custos e formação de preços com mesma parametrização), da segurança jurídica (previsibilidade do que entra ou não nos custos do serviço de vistorias das obras), julgamento objetivo (todos os licitantes sujeitos a um mesmo critério de aferição de preços, até para fins de verificar exequibilidade, inexequibilidade, sobre preço e outras situações), todos princípios do artigo 5º da nova lei.



PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E DE RECURSOS HUMANOS
DEPARTAMENTO DE LICITAÇÕES, COMPRAS E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Enfim, se caminha agora para isonomia e igualdade de tratamento entre licitantes, para fins do artigo 37, inciso XXI, da Constituição federal e do artigo 5º da Lei nº 14.133/2021.

Outra situação gravemente subjetiva que ainda ocorre em pregões de serviços comuns de engenharia, mas tende a acabar, é a falta de regramento sobre atestação técnico-operacional da licitante, na parte de atestados, o que precisará agora ser considerado em face do artigo 67, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, que estabelece que a atestação deve comprovar "capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior".

Contudo, sustentamos que mesmo sendo serviço de natureza comum, como é o caso do objeto em questão, necessário se faz que contemple no edital, toda a documentação referente a capacidade técnica operacional da empresa.

Com isso, decidimos pelo conhecimento da presente Impugnação ao Edital do Pregão Presencial em epígrafe, posto que tempestivamente apresentada, e no mérito pelas razões apontadas e pelo parecer técnico da Secretaria de Obras, por NÃO DAR PROVIMENTO A PRESENTE IMPUGNAÇÃO.



Palácio dos Senhores Luizes de Jesus
Pregão
Met. 22.408-0