**CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA PARA ELABORAÇÃO DE PROJETOS**

1. Primordialmente, é necessário enunciar que a contratação de serviços de engenharia para elaboração de projetos não é possível através da modalidade Pregão. A modalidade de licitação denominada pregão foi instituída pela Lei Federal nº 10.520 de 17 de julho de 2002 e tem como finalidade a aquisição de bens e serviços comuns, o qual é definido no art. 3º, §2º e art. 5º do Decreto nº 3.555/2000, conforme destacado:

Art. 3º Os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens e serviços comuns, serão precedidos, prioritariamente, de licitação pública na modalidade de pregão, que se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente.

§ 2o Consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais praticadas no mercado.

Art. 5º A licitação na modalidade de pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação geral da Administração.

2. A utilização da modalidade pregão para contratação de obras e serviços de engenharia ainda geram dúvidas aos administradores públicos quanto à sua utilização, devido a amplitude do conceito “serviço comum” apresentado pela Lei nº 10.520/2002. A realização de obras pela modalidade Pregão não é autorizado pela Lei do Pregão, entretanto, está pacificado em doutrina e jurisprudência que é licito a realização de contratação de serviço de engenharia por intermédio da modalidade Pregão, desde seja caracterizado com “serviço comum”.

3. Pode-se dizer que um serviço de engenharia é comum quando o objeto seja de fácil realização, com especificações usuais no mercado e que, na totalidade ou em relevante parte de sua execução seja dispensável orientação de profissional registrado no CREA. Nesta esteira, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entende que o serviço de engenharia pode ser considerado comum com as seguintes condições:

“as características, quantidades e qualidades forem passíveis de “especificações usuais no mercado”;

“mesmo que exija profissional registrado no CREA para execução, a atuação desse não assume relevância, em termos de custo, complexidade e responsabilidade, no conjunto do serviço;” (in Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico, 3. ed. rev., atual. e ampl. 1. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009, pag. 429)

4. Em se tratando de Elaboração de Projeto de Engenharia, exige-se o devido registro no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, sendo assim o serviço não se enquadraria como Serviço Comum, visto que o Projeto Básico de Engenharia é a diretriz principal munida de alta complexidade e de mérito superior, trata-se de um trabalho técnico para entrega futura, com prazos definidos e os serviços só se iniciam depois da contratação, depende da inteligência, formação técnica, da especialização e da experiência de quem irá elaborar ou executar. A medição objetiva do padrão de desempenho e qualidade só será possível após o término do serviço ou da obra.

5. A tendência, no entanto, é que seja possível o pregão para obra, mas com algumas

restrições, trazendo limites objetivos para sua realização. Hoje, reafirma-se, não há autorização legislativa para adoção do pregão para obras de engenharia, sendo que, nesse sentido, a AGU não recomenda sua adoção, conforme a Orientação Normativa CJU-MG Nº 12, de 17 de março de 2009:

Obras de engenharia. Impossibilidade de adoção do pregão. É vedada a utilização de pregão para realização de obra de engenharia. Considera-se obra toda construção de novo imóvel e a reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de imóvel já existente, realizada por execução direta ou indireta; que produzam uma modificação significativa, autônoma e permanente no bem imóvel, ou que restabeleçam ou ampliem as suas utilidades.

Referências:

Parecer de Uniformização Nº AGU/CGU/NAJ/MG-0866/2008-CMM;

Art.6º, I da Lei nº 8666/93;

Art.6º do Decreto nº5450/2005.

6. E também a Orientação Normativa NAJ-MG Nº 13, de 17 de março de 2009:

Serviço comum de engenharia. Conceito. Adoção do pregão eletrônico. Viabilidade. Requisitos.

- Considera-se serviço de engenharia toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, que não resulte em modificação significativa, autônoma e permanente do bem imóvel, tais como: demolição, instalação, conservação, reparação, adaptação, manutenção.

- A adoção do pregão depende de prévia comprovação da natureza comum do serviço de engenharia a ser contratado, nos autos do procedimento licitatório, demonstrando-se a presença das seguintes características:

a) O serviço de engenharia obedece a padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital e no termo de referência, por meio de especificações usuais no mercado, não comportando variações de execução relevantes entre as empresas do ramo;

b) O serviço a ser licitado possui baixa complexidade técnica e sua execução não demanda o acompanhamento e atuação relevante de um engenheiro especializado; Não há risco de verificação posterior de inviabilidade do serviço ser executado na forma prevista no edital/termo de referência/projeto básico.

- O simples fato de estarem os serviços vinculados a diversas normas técnicas, que estabelecem apenas padrões mínimos a serem seguidos, não é suficiente para caracterizá-los como comuns.

Referências:

Art. 1º da Lei nº 10.520/02;

Art.6º, II da Lei nº 8666/93;

Art.6º do Decreto nº5450/2005;

Parecer de Uniformização Nº AGU/CGU/NAJ/MG-0866/2008-CMM;

Acórdão 817/2005 e 286/2007 1ª Câmara do TCU;

Acórdãos 331/2006, 1329/2006, 2079/2007, 2482/2007, 2635/2007, 2664/2007 Plenário do TCU.

7. Os atos de licitação devem desenvolver-se em sequência lógica, a partir da existência de determinada necessidade pública a ser atendida. O procedimento tem início com o planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou a emissão de documento correspondente, em duas fases distintas: a) Fase interna ou preparatória, delimita e determina as condições do ato convocatório antes de trazê-las ao conhecimento público; b) Fase externa ou executória, inicia-se com a publicação do edital ou com a entrega do convite e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

8. Se na fase interna são possíveis as devidas correções, na fase externa, após a publicação do edital, qualquer falha ou irregularidade constatada, se insanável, levará à anulação do procedimento. Sendo assim, a fase interna do procedimento relativo a licitações públicas observará a seguinte sequência de atos preparatórios:

1. solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade;

elaboração do projeto básico e, quando for o caso, o executivo;

1. aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público;
2. autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado;
3. elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base no projeto básico apresentado;
4. estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado;
5. indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa;
6. verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso;
7. elaboração de projeto básico, obrigatório em caso de obras e serviços;
8. definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados.

9. Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, outras exigências foram impostas ao gestor público para promover licitações públicas, em especial quando a despesa se referir à criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa. Nesse caso, são condições necessárias para a efetivação do procedimento licitatório a existência de:

1. estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor a despesa e nos dois subsequentes;
2. declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual (LOA) e compatibilidade com o plano plurianual (PPA) e com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO).

10. A Legislação sempre exigiu que o objeto da licitação fosse muito bem especificado, conforme art. 14 da Lei nº 8.666/93:

Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

11. Para elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico é necessário verificar e analisar se será adotada a modalidade Pregão ou outra modalidade de Licitação. Termo de Referência destina-se a tratar de temas ligados aos bens e aos serviços comuns (exceto os de engenharia). Projeto básico é reservado para as obras e serviços de engenharia, ainda que comuns, por força de regramento especial (Lei 8.666/93). Se for adotado Pregão é utilizado o Termo de Referência, se for adotada outra modalidade de licitação é utilizado o Projeto Básico, conforme o art. 7º da Lei 8.666/1993 e o art. 8º do Decreto n°3.555/2000:

Art. 7o As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão ao disposto neste artigo e, em particular, à seguinte seqüência:

I - projeto básico;

§ 2o As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II - o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato;

12. No âmbito do IFAM, há uma Cartilha de Orientação Para Aquisição de Bens e Contratação de Serviços, a qual explica passo a passo o processo de compras e contratações de serviços e, inclusive destaca as diferenças e as circunstâncias a se utilizar Termo de Referência e Projeto Básico. A Cartilha mencionada encontra-se em:

http://www.cmc.ifam.edu.br/usr/portage/distfiles/cmc/images/file/guia-orientacoes-dap.pdf

13. A descrição do objeto deve ser sucinta e clara, sem grandes informações, a especificação não deverá ser abrangida neste item. Quando um certame é publicado, seja no DOU ou em jornais privados, a Administração é onerada por esse serviço que é medido por caracteres utilizados, de forma simples se expõe o objeto, que se for do interesse da licitante, a mesma irá retirar o edital gratuitamente pelos sítios: Comprasnet (www.comprasnet.gov.br) e do CFA(www.cfa.org.br) e obter mais informações sobre o certame.

14. Em qualquer licitação, se o projeto básico for falho ou incompleto, a licitação estará viciada e a contratação não atenderá aos objetivos da Administração. Sendo assim, é necessário atentar aos itens que compõem o Projeto Básico:

1. **Objeto** - Indicação do que se está pretendendo licitar com a descrição necessária, sucinta, clara e suficiente, com nível de precisão adequada, elabora da com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e que possibilite a avaliação do custo e a definição dos métodos e prazos de execução, conforme art. 40, inciso I da Lei n. 8.666/1993;
2. **Justificativa** – Deve explicar porque a Administração precisa daquela contratação. Não deve ser genérica;
3. **Preço Estimado/Pretendido de Contratação -** A Unidade Requisitante deve indicar, com fundamento em pesquisas de contratações anteriores do mesmo objeto ou assemelhado e buscando no mercado o preço atualmente praticado, fazendo um breve histórico, qual é o preço que julga ser razoável para a contratação. Verificar junto aos demais órgãos públicos (administração direta, indireta e fundacional) sobre os valores praticados para o mesmo objeto ou assemelhado. Pesquisar o mercado (avaliar custo unitário x compra em escala). Nos casos em que há previsão de gastos eventuais (fora da quantitativo mensal fixo), é indispensável que se informe a estimativa a ser contratada, com os respectivos valores unitários. Indicar as fontes de pesquisa e, na medida do possível, juntar os orçamentos obtidos junto aos fornecedores;
4. **Quantidade -** Mencionar e motivar a necessidade da quantidade a ser adquirida (ainda que estimada). Sugere-se levar em consideração as especificidades de cada objeto, para que não sejam definidas quantidades insuficientes ou excessivas, buscando evitar a necessidade de aditamentos (acréscimos e/ou supressões);
5. **Prazo de Entrega -** Mencionar o prazo de entrega do objeto contratado, pelo fornecedor. No caso de prestação de serviços e/ou projetos por escopo, informar em quanto tempo deverão ser realizados. Sugere-se levar em consideração as especificidades e quantidades de cada objeto, além das práticas de mercado, para que não sejam definidos prazos inexeqüíveis ou excessivos, buscando evitar a necessidade de aditamentos;
6. **Contratação (Modo de Fornecimento) -** Como deve ser realizada a contratação (entrega única, programada, conforme necessidade etc.)? Quais as especificidades da sua contratação que devem ser consideradas? Seu produto tem condições especiais de armazenagem de transporte? Depende de alguma outra condição? Seu fornecedor é exclusivo? É emergencial, por que? Se possível, sugerir a forma de contratação. Se a contratação se der por lote(s), justificar a razão do agrupamento dos itens unitários. Indicar o critério de julgamento (melhor técnica, melhor técnica e preço, menor preço, maior desconto, menor percentual);
7. **Especificações Gerais E/Ou Da Prestação Dos Serviços:**

* **Local de entrega:** Citar o endereço completo, com telefone, e-mail (se houver) e horário de atendimento para recebimento do objeto licitado e/ou local onde o serviço será prestado;
* **Freqüência e Periodicidade:** Descrever a freqüência/periodicidade necessária para a entrega do material e/ou a prestação do serviço;
* **Acondicionamento do objeto:** Descrever a forma como deverá ser acondicionado o objeto. (embalagem primária, secundária, se houver);
* **Garantia:** Se a garantia solicitada for diferente da usual de mercado, é necessário descrevê-la detalhadamente e justificar a necessidade desta diferença, haja vista que isto eleva os preços;
* **Qualificação Técnica:** Documentação comprobatória da aptidão operacional da empresa na execução do objeto ou de objeto semelhante. Pode-se exigir do licitante declaração de que, caso sagrado vencedor, apresentará equipe qualificada (apresentar qual qualificação desejada) para a execução do objeto licitado;
* **Demais condições que a Unidade Requisitante entender convenientes.**

A Unidade Requisitante poderá exigir condições específicas para a fase licitatória ou no momento da celebração do contrato, desde que estas não impeçam o caráter competitivo da licitação;

1. **Pagamento -** Necessário indicar quais os critérios de medição de pagamento deverão ser adotados. Elaborar, quando for o caso, o cronograma físico-financeiro;
2. **Obrigações (Deveres) Da Contratada -** Descrever as obrigações contratuais que o Tribunal de Justiça pretende sejam observadas/cumpridas pela contratada, visando resguardar a plena execução das ações e serviços a serem prestados;
3. **Obrigações (Deveres) Da Contratante -** Indicar as obrigações que entender pertinentes ao objeto licitado;
4. **Penalidades/Sanções -** Indicar as obrigações principais e acessórias que não poderão ser descumpridas pelo contratado, diante do interesse público existente na contratação. Definir as ações e/ou omissões, por parte da Contratada, passíveis de sanção (multa), indicando, quando for o caso, o grau de severidade e indicando os percentuais a serem aplicados em cada situação prevista;
5. **Dotação orçamentária:**
   1. Para a correta classificação orçamentária, quando da aquisição de um bem ou contratação de serviço:

* Para aquisição de um bem/material: Que é? Para que serve? Onde será utilizado/aplicado? Qual a durabilidade do bem? O material a ser adquirido é uma peça de reposição com a mesma configuração da anterior, ou é uma peça que vai melhorar ou adicionar, de forma a complementar o bem?
* Para contratação de serviço: Que é? Para que serve? Onde será realizado? Haverá fornecimento, pelo credor, de material no serviço a ser executado? Caso haja fornecimento do material, o contrato especificará o quantitativo de cada material empregado no serviço?
  1. Indicar, para cada item: Projeto Orçamentário (número) no Sisproject; Subação; Elemento de despesa; Classificação programática funcional; Origem do recurso.

Sem estas informações o projeto não será objeto de análise, devendo ser devolvido à Unidade Requisitante para complementação da informação. Importante: Se a contratação ultrapassar o exercício financeiro vigente, juntar declaração do ordenador de despesas, de cumprimento do art. 16 daLei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000);

1. **Acompanhamento Da Entrega** - Quem é responsável pelo recebimento? Pelo acompanhamento da entrega? Quem é a Unidade Gestora e o responsável pela fiscalização dos serviços? Quem dará o aceite na nota fiscal?
2. **Equipe De Elaboração Do Projeto Básico -** Citar a unidade administrativa, o responsável, o cargo, o telefone da equipe/responsável pela elaboração do projeto básico, o qual deverá ser assinado por todos da equipe);
3. **Número Da Versão** - Data: Exemplo: Data: dd/mm/aaaa. Informar 1ª versão quando se tratar da 1ª apresentação, caso haja alterações; e, se o projeto básico tiver que retornar à Unidade Requisitante, informar: 2ª versão, data, e assim sucessivamente);
4. **Autorização Do Diretor Ou Responsável Pela Unidade Requisitante-** Assinatura do Diretor ou seu substituto imediato, no caso de sua indisponibilidade. Utilizar carimbo para efeito de identificação;
5. **Autorização Do Diretor Geral Administrativo para Iniciar O Procedimento Licitatório-** Assinatura do Diretor-Geral Administrativo. Utilizar carimbo para efeito de identificação.

15. Há acórdãos que corroboram com a matéria:

Claramente, não há nos normativos mencionados acima (Lei 10.520/02 e Decreto 3.555/00) exigência formal para que o termo de referência, o qual contém o orçamento detalhado, acompanhe o edital, seja na forma de anexo ou não. O que há é disposição expressa para que haja o termo de referência, no qual é necessário constar, entre outros, o orçamento detalhado, conforme transcrição acima. Como não há qualquer vedação expressa em sentido contrário, a interpretação plausível é a de que caberá ao órgão licitante a decisão de fazer constar ou não o termo de referência no edital, e, consequentemente, o orçamento.

**Acórdão TCU 5263/09**

A elaboração de projeto de engenharia e arquitetura está sujeita, em princípio, ao concurso ou ao procedimento licitatório adequado e obediente a critério seletivo de melhor qualidade ou de melhor técnica que é o escopo do julgamento, independentemente da consideração de preço, que há de verbalizado no Edital.

**SÚMULA 157 – TCU**

Nos processos de licitação de obras e serviços, faça constar orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários, inclusive das propostas com o objetivo de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro, conforme prescrito no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993, exigindo, ainda, dos participantes, demonstrativos que detalhem os seus preços e custos (...).

**Acórdão 1705/2003 Plenário**

Defina de forma precisa os elementos necessários e suficientes que caracterizem a prestação de serviço ou a execução a obra pretendida quando da elaboração dos projetos básicos e termos de referência das licitações, conforme regulamenta o art. 6º, inciso IX, e art. 40, § 2º, da Lei 8.666/1993e o art. 8º, inciso II, do Decreto 3.555/2000.

**Acórdão 771/2005 Segunda Câmara**

Adote providências para que os projetos básicos de obras atendam aos requisitos mínimos de eficiência previstos no art. 6º, IX, a a f, da Lei nº8.666/1993. Providenciando tempestivamente os estudos de viabilidade das obras anteriormente ao início das licitações.

**Acórdão 554/2005 Plenário**