



**PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA  
SECRETARIA-GERAL  
SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO  
DIRETORIA DE RECURSOS LOGÍSTICOS  
COORDENAÇÃO-GERAL DE LICITAÇÃO E CONTRATO**

**Referência:** Processo nº 00170.001266/2019-36  
Pregão, na forma eletrônica, nº 001/2019-SECOM

**IMPUGNAÇÃO Nº 02**

Trata-se da análise da impugnação, interposta tempestivamente, ao Edital do Pregão em epígrafe que tem por objeto Contratação de empresa especializada na organização e montagem de evento para a realização de atividades de planejamento, coordenação, supervisão, desenvolvimento e execução das ações realização do **Desfile de 7 de Setembro 2019**.

**I – DO PLEITO**

(...)

A Impugnante, após análise do edital, apresenta seus argumentos, que passamos a transcrever, conforme segue:

(...)

O CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO DISTRITO FEDERAL – CREA-DF, Autarquia Federal de Fiscalização do exercício profissional, instituída na forma da Lei nº. 5.194/66, CNPJ nº. 00.304.725/0001-73, com sede no SGAS, Quadra 901, Conjunto D, Brasília – DF, representada pelos abaixo assinados, vem IMPUGNAR o Edital do Pregão Eletrônico nº 001/2019, cujo objeto é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada na organização e montagem de evento para a realização de atividades de planejamento, coordenação, supervisão, desenvolvimento e execução das ações para a realização do Desfile de 7 de setembro de 2019, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste Edital e seus anexos.

**I – DAS RAZÕES PARA A IMPUGNAÇÃO.**

**I-1. DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO NO EDITAL DA COMPROVAÇÃO DE PROFISSIONAL HABILITADO NA AREA DE ENGENHARIA. AUSÊNCIA DA NECESSIDADE DE REGISTRO DA ANOTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE TÉCNICA.**

Pela análise do referido edital, no que diz respeito à qualificação técnica, tem-se que, mesmo em se tratando de serviço de engenharia, o órgão licitante optou por não exigir profissionais legalmente habilitados e registrados, no Conselho de Engenharia.

Isto porque, segundo o próprio Departamento Técnico deste Conselho, verifica-se que as atividades a serem contratadas deverão, obrigatoriamente, ser realizadas por profissionais especializados e com o correspondente especialista técnico, vejamos:

As estruturas temporárias de eventos com utilização de palcos, arquibancadas, palanques, tendas e sistemas de som e elétrico, incluindo iluminação local e geradores, em área pública ou privada, são consideradas edificações provisórias e devem ser projetadas e executadas por profissional habilitado e registrado no Sistema Confea/Crea. Se realizada sem critério técnico, as estruturas podem causar danos materiais, físicos e psicológicos aos usuários e terceiros, além de indenizações, condenações jurídicas por negligência, impedimento ao uso, interdições. Assim, para garantir a segurança da estrutura e aos usuários a montagem, desmontagem, estabilidade estrutural e as demais instalações necessárias para a realização do evento devem ser realizadas por empresa e profissionais habilitados e registrados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, bem como devem comprovar a aptidão para a prestação dos serviços em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto da licitação mediante a apresentação de atestado de capacidade técnica registrado no Crea por meio de Certidão de Acervo Técnico - CAT, emitida em nome do responsável ou dos responsáveis técnicos da empresa, conforme art. 30 da Lei nº 8.666/93.

Assim, tem-se que o Edital não contempla tal exigência, o que poderá trazer inúmeros riscos à sociedade e aos participantes do evento. O art. 1º da Lei 5.194/66:

“Art. 1º - As profissões de engenheiro, arquiteto e engenheiro-agrônomo são caracterizadas pelas realizações de interesse social e humano que importem na realização dos seguintes empreendimentos :a) aproveitamento e utilização de recursos naturais; b) meios de locomoção e comunicações; c) edificações, serviços e equipamentos urbanos, rurais e regionais, nos seus aspectos técnicos e artísticos; d) instalações e meios de acesso a costas, cursos, e massas de água e extensões terrestres; e) desenvolvimento industrial e agropecuário.”  
“Considerando o art. 7º da Lei 5.194/66:“Art. 7º- As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em: a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas e de economia mista e privada; b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária; c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica; d) ensino, pesquisa, experimentação e ensaios; e) fiscalização de obras e serviços técnicos; f) direção de obras e serviços técnicos; g) execução de obras e serviços técnicos ;h) produção técnica especializada, industrial ou agropecuária. Considerando a Resolução nº 1025/2009 que dispõe sobre a Anotação de Responsabilidade Técnica e o Acervo Técnico Profissional, e dá outras providências;”

No escopo dos dispositivos acima, tem-se a informar que, na análise do objeto do edital, o exercício da profissão de Engenharia é patente, sendo que, a inexistência de profissionais legalmente habilitados - conforme os normativos apresentados - tanto para os profissionais quanto para as empresas não habilitadas, poderá ensejar sanções administrativas, além de macular o contrato firmado por desobediência à Lei, em virtude de se corroborar para a ocorrência do exercício ilegal da profissão. Sobre o Exercício ilegal da Profissão, a lei assim exprime:

1) Art. 6º - Exerce ilegalmente a profissão de engenheiro, arquiteto ou engenheiro-agrônomo:

a) **a pessoa física ou jurídica que realizar atos ou prestar serviços, públicos ou privados, reservados aos profissionais de que trata esta Lei e que não possua registro nos Conselhos Regionais;**

b) o profissional que se incumbir de atividades estranhas às atribuições discriminadas em seu registro;

c) o profissional que emprestar seu nome a pessoas, firmas, organizações ou empresas executoras de obras e serviços sem sua real participação nos trabalhos delas;

d) o profissional que, suspenso de seu exercício, continue em atividade;

e) a firma, organização ou sociedade que, na qualidade de pessoa jurídica, exercer atribuições reservadas aos profissionais da Engenharia, da Arquitetura e da Agronomia, com infringência do disposto no parágrafo único do Art. 8º desta Lei.

Ainda, a Lei. nº 6.496, de 1977, informa:

▪ Art. 1º - Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à "Anotação de Responsabilidade Técnica" (ART);

▪ Art. 2º - A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia;

▪ Art. 3º - A falta da ART sujeitará o profissional ou a empresa à multa prevista na alínea "a" do Art. 73 da Lei nº 5.194, de 24 DEZ 1966, e demais cominações legais.

O Edital e a minuta do Contrato não contemplam a exigência da Anotação de Responsabilidade Técnica dos serviços que serão prestados, o que também se apresenta como uma ilegalidade.

Pelas razões apresentadas, deverá o edital ser alterado uma vez que a contratação é do ramo da Engenharia e, portanto, deve ser exigido na fase da habilitação empresa que contenha capacidade técnica devidamente comprovada, bem como possuir em seu quadro técnico profissionais que detenham conhecimento especializado, comprovado mediante Certidões de Acervo Técnico (CAT) compatíveis com a exigência do objeto e a exigência de registro de Anotação de Responsabilidade Técnica do contrato e dos serviços prestados, sob pena da licitante vencedora estar cometendo exercício ilegal da profissão nos termos da legislação vigente.

## **I.2 DA LICITAÇÃO DE SERVIÇO DE ENGENHARIA VIA PREGÃO ELETRÔNICO.**

A modalidade Pregão Eletrônico possui como critério de escolha o menor preço, nos termos do Decreto nº. 5.450/2005, para "fornecimento de bens ou serviços comuns, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado", nos termos do art. 2º, o qual não se adequa ao objeto da contratação de empresa especializada "na execução dos serviços de recuperação, revitalização e manutenção continuada de obras de arte especiais – tipo passarela", como definido pelo Edital, por ser atividade de engenharia.

Verifica-se que objeto a ser licitado engloba uma gama de serviços técnicos especializados, com elevado grau de subjetividade e especialização, e, portanto, não se enquadram no rol de serviços comuns, padronizados e disponíveis de forma comum, habitual e de fácil acesso (serviços ou bens de "prateleiras").

Assim, a manutenção das ilegalidades apontadas fará com que a administração não obtenha a proposta mais vantajosa e que melhor atenderá ao interesse público, uma vez que o único objetivo do certame a ser realizado é a contratação de empresa especializada, com mão de obra, para a prestação de

serviços na área da engenharia, independentemente da qualidade ofertada pelo licitante, o qual certamente pretende devolver aos usuários do serviço público, destinatários finais de nossa atuação, serviços de qualidade.

Noutra esteira, vale frisar que a legislação que rege a modalidade licitatória denominada pregão (Lei nº 10.520/2002, Decreto nº 3.555/2000 e Decreto nº 5.450/2005) tem por premissa que os serviços a serem contratados, sejam comuns, o que significa que seus padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Ademais, temos que relevar que o Conselho Federal de Engenharia editou recentemente a Resolução nº 1.116/2019, no âmbito de suas atribuições, a qual preconiza que os serviços técnicos de Engenharia são, por sua própria natureza, técnicos e especializados. Assim, jamais poderão ser licitados via pregão eletrônico ou contratados como serviços comuns.

A realização do referido pregão eletrônico contraria decisão já exarada inclusive pelo Tribunal Regional da 4ª Região, que em seu entendimento acertado não poderão ser contratados serviços tanto de engenharia quanto de arquitetura por meio de Pregão, uma vez que tal modalidade se destina somente a aquisição de bens e serviços comuns, nos seguintes termos:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LICITAÇÃO. PREGÃO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA. 1. O pregão, modalidade licitatória que se caracteriza pela apresentação de propostas e lances em sessão pública, é cabível apenas para aquisição de "bens e serviços comuns", conceituados por lei como "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado", nos exatos termos do art. 1º da Lei 10.520/02. Dessa forma, a administração pública federal está proibida, pelo Decreto nº 3.555/2000, art. 5º e pelo Decreto 5.450/2006, art. 6º, de realizar pregão para contratar serviços de engenharia e arquitetura. Precedentes do STJ e deste TRF4 AGRADO DE INSTRUMENTO Nº 5005145-36.2019.4.04.0000/RSRELATOR: DESEMBARGADOR FEDERAL CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR AGRAVANTE: CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO GRANDE DO SUL - CAU/RS AGRAVADO: UNIÃO - ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO OMPF: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.

Assim, pode-se concluir que até que se tenha realmente uma alteração efetiva do Decreto nº 3.555/2000, a Administração Pública Federal está obstada de realizar pregão eletrônico, nos termos do Artigo 5º e também pelo Decreto nº 5.450/2006 para fins de contratar serviços de Engenharia.

### III – DOS PEDIDOS

Por todo exposto o CREA-DF, por seus representantes in fine, pugna no sentido de que:

I – Seja recebida a presente impugnação, eis que tempestiva, devendo ser autuada, processada e considerada na forma da lei, sendo atribuído o efeito suspensivo do § 2º do art. 109 da Lei de Licitações, para que as ilegalidades sejam afastadas antes do prosseguimento do certame;

II - Sejam analisados e ponderados os fatos e fundamentos indicados, uma vez que destoa da legislação de regência da matéria e poderá conduzir a uma contratação que não será a mais vantajosa ao interesse público primário, que, como se sabe, não se resume ao aspecto econômico-financeiro;

III - Seja a ora Impugnante devidamente informada sobre a decisão desta Administração, conforme determina a legislação vigente.

IV – Requer ainda, a juntada de procuração, parecer técnico proferido pelo Departamento Técnico do Crea-DF e Resolução nº 1.116/2019.

Termos em que,

Pede deferimento.

Brasília, 15 de julho de 2019.

Lara Sanchez Ferreira

OAB- DF 34.295

Chefe da Assessoria Jurídica

## II – DA APRECIÇÃO

Por se tratar de assunto técnico, o pedido de impugnação foi encaminhado à área técnica-demandante, o qual apresentou o seguinte parecer.

Ressalta-se inicialmente que o Edital por diversas vezes cita a necessidade de **engenheiro responsável pelo Projeto Técnico**, havendo a exigência, ainda, de que a empresa deverá obedecer normas técnicas de segurança, nos termos do subitem 5.1.2.2, do Termo de Referência – Anexo I do Edital:

“5.1.2.2. Toda a montagem deverá obedecer às normas descritas na **Instrução Técnica Nº 01/2013 - SECEC/DF, Portaria Nº 27**, que estabelece os requisitos mínimos necessários para a segurança estrutural em estruturas temporárias, bem como nos **Guias de Montagem de Tendões e Montagem de Geradores (Apêndice 2) (1235978)**, e na **Norma Técnica Nº 009/2002 - CBM/DF** - que fixa as condições mínimas de segurança atividades eventuais (**Apêndice 3) (1235978)**.”

De acordo com a referida Portaria DF/SEDEC Nº 27 DE 14/06/2013, o engenheiro responsável deverá ter o registro no CREA.

Tal Portaria conceitua, no ponto 4.1, o **documento de responsabilidade técnica**, cuja **apresentação é necessária** para a vistoria a ser realizada pelo órgão distrital, como aquele “*que define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelas estruturas temporárias, conforme a atribuição profissional. É emitido pelos órgãos de classes: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) por meio de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) por meio do Registro de Responsabilidade Técnica (RRT)*” além de exigir que:

5.1.2. O Projeto Técnico das estruturas temporárias deve ser constituído por: planta de locação, planta baixa, cortes, fachadas, dimensões, marcação de peças, com detalhamento de todas as conexões e demais componentes, notas gerais de montagem e especificações de materiais, com indicação de **registro junto ao órgão de classe** sob a forma de **documentação de responsabilidade técnica**. O projeto técnico é um documento que será referência para vistoria da SEDEC/DF. (...)

6.2.6.1. Para os serviços específicos de instalação e/ou manutenção o documento de responsabilidade técnica deve ser emitido pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia, ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo, ambos do Distrito Federal, conforme atribuição do responsável técnico contratado.

6.2.6.2. Podem ser emitidos vários documentos de responsabilidade técnica desmembrados com as respectivas atribuições por medidas específicas, quando houver mais de um responsável técnico pelas execução e montagem da infraestrutura das atividades de caráter eventual.

Cumprir destacar que o Edital exige em seu ponto 13.4 que “*após a assinatura do contrato, a licitante vencedora deverá providenciar a entrega do Projeto Técnico, dentro do prazo de até 05 (cinco) dias úteis, e então submeter à análise da Secretaria Especial de Comunicação Social da Secretaria de Governo da Presidência da República, o Projeto Técnico das estruturas temporárias, constituído por: planta de locação, planta baixa, cortes, fachadas, dimensões, marcação de peças, com detalhamento de todas as conexões e demais componentes, notas gerais de montagem e especificações de materiais, com indicação de registro junto ao órgão de classe sob a forma de documentação de responsabilidade técnica e memorial descritivo. No caso de subcontratação de empresas, deve ser apresentado projeto técnico e memorial descritivo das estruturas temporárias cuja montagem esteja*

*sujeita à normatização específica e fiscalização para fins de vistoria e alvará, conforme apêndices de 1 a 5, de cada empresa subcontratada”.*

Foi previsto também, no ponto 13.4.4 que “*a não apresentação, ou a não aprovação, do Projeto Técnico, estabelecida no subitem 13.4, no prazo máximo de 10 dias úteis, a contar da assinatura do contrato, implicará na rescisão contratual, bem como na aplicação de sanções administrativas, previstas no item 18 deste Edital, ensejando na convocação da próxima empresa classificada do certame”.*

Já o ponto 1.4 do Anexo II expressamente prevê que “*para a organização de evento dessa envergadura, com estimativa de público de 30.000 mil pessoas (20 mil acomodadas nas arquibancadas/tribunas no desfile cívico-militar e 10 mil pessoas de público circulante nas imediações do desfile), é preciso planejamento e coordenação para que as ações ocorram sem transtornos, a fim de que os integrantes do desfile, as autoridades e a população possam ser recebidas, de maneira apropriada, e participem das atividades com conforto e segurança, dentro das normas estabelecidas e exigências determinadas pelos órgãos responsáveis. As peculiaridades envolvidas, sobretudo a dimensão, a logística e a necessidade de efetiva coordenação institucional do parceiros e intervenientes, reforçam a complexidade de realização do evento”.*

Ademais, no item 9.2.10 do Termo de Contrato (Anexo VII), é prevista como obrigação da contratada:

9.2.10. Estar ciente das normas técnicas aplicáveis aos serviços descritos no Termo de Referência, no que diz respeito ao **fornecimento de mão-de-obra qualificada e garantir que os técnicos incluídos na relação de sua equipe para a execução dos serviços sejam os que efetivamente prestarão os serviços licitados.** (...)

9.2.15. Utilizar empregados habilitados e com conhecimentos adequados quantos aos serviços a serem executados, em conformidade com as normas e determinações em vigor; (...)

9.2.38. Obter as autorizações legais exigidas para a execução das atividades junto aos órgãos reguladores e fiscalizadores, tais como Defesa Civil, Corpo de Bombeiros, Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República e demais órgãos do GDF e do Governo Federal que se fizerem necessários.

Cabe ressaltar ainda que o Edital contempla a fiscalização dos órgãos como parte das vistorias previstas no item 4 do Anexo I (Forma de Prestação de Serviços). Tanto na 1ª quanto na 2ª vistoria, é obrigatório o acompanhamento do **engenheiro responsável pelo projeto técnico** que deverá, obrigatoriamente, acompanhar as montagens e vistorias junto à Defesa Civil e Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.

Da análise da impugnação interposta, verifica-se que o impugnante entende que os serviços a serem prestados pela empresa vencedora trata-se de serviço unicamente de engenharia.

Ocorre que o objeto da licitação, nos termos do item 1.1 do Edital sob análise, é a escolha da proposta mais vantajosa para a contratação de empresa especializada na organização e montagem de **evento** para a realização de atividades de planejamento, coordenação, supervisão, desenvolvimento e execução das ações para a realização do Desfile de 7 de Setembro 2019, fato que ensejou a exigência constante do item 8.6.1 (Certificado de cadastro no **Ministério do Turismo** como prestador de serviço de **organização** de feiras, exposições e **eventos** congêneres, conforme Decreto nº 7.381, de 02 de dezembro de 2010).

Frise-se que o Tribunal de Contas da União possui entendimento pacífico pela não exigência de vínculo empregatício entre os responsáveis técnicos e a empresa licitante, conforme consignado no Acórdão nº 872/2016 – Plenário:

“79. Em relação à exigência de comprovação de vínculo empregatício por meio de carteira de trabalho, o TCU, por meio do Acórdão 2.297/2005-TCU-Plenário e de diversas decisões posteriores, tais como Acórdãos 361/2006, 291/2007, 597/2007, 1908/2008, 2382/2008, todos do Plenário, entendeu ser excessiva e limitadora à participação de interessados no certame a exigência de que as empresas concorrentes possuam vínculo empregatício, por meio de carteira de trabalho assinada ou registro de empregado, com profissional técnico qualificado.”

Desse modo, na visão do TCU, o profissional integrará o quadro permanente da empresa quando estiver disponível para prestar seus serviços de modo permanente durante a execução do objeto licitado e, para fins de comprovação da capacidade técnico-profissional, é irregular a exigência de demonstração de vínculo empregatício do profissional com a empresa licitante.

Dessa forma, não merecem prosperar as alegações do impugnante, tendo em vista que, diante de todas as previsões elencadas, não se pode presumir que haverá a ocorrência do exercício ilegal de qualquer profissão.

No que se refere à utilização da licitação na modalidade pregão, entende-se os serviços a serem contratados tratam-se de serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade estão objetivamente definidos pelo Edital, por meio de especificações usuais do mercado. O Tribunal de Contas da União inclusive já se manifestou a respeito em caso similar e expediu o seguinte Enunciado, no bojo do acórdão 6504/2017-Segunda Câmara:

“Serviços de fornecimento de infraestrutura para a realização de shows devem ser contratados mediante licitação na modalidade pregão, preferencialmente em sua forma eletrônica, pois são serviços de natureza comum, passíveis de serem prestados por diversas e diferentes empresas, uma vez que se baseiam em especificações e padrões conhecidos e usuais de mercado.”

No bojo do Acórdão 1700/2007 – Plenário, tal Corte de Contas inclusive determinou a utilização de pregão eletrônico para a contratação de serviços de organização de eventos, veja-se:

9.2. determinar à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde que observe, nos processos licitatórios que objetivem a contratação de serviços de organização de eventos ou o respectivo registro de preços:

9.2.1. o uso da modalidade pregão obrigatoriamente na forma eletrônica, salvo se houver comprovada e justificada inviabilidade, não confundível com opção discricionária, de conformidade com o § 1º do art. 4º do Decreto nº 5.450/2005;

Quanto aos aspectos jurídicos questionados, ressalta-se que já houve a análise da regularidade jurídica do Edital em questão, por meio do Parecer Nº 239/2019/SAAI/SAJ/CC/PR da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, que entendeu que tal instrumento atende perfeitamente aos fins colimados, estando, pois, apto a surtir os efeitos pretendidos.

### **III – CONCLUSÃO**

Analisadas as alegações da Impugnante, **CONHEÇO** a impugnação por ser tempestiva e estar nos moldes legais para, no mérito, julgar **IMPROCEDENTE**, conforme parecer da área requisitante.

Brasília-DF, 17 de julho de 2019.

**DIEGO FERNANDES DO NASCIMENTO**  
Pregoeiro