



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

Classe: 2100 – Mandado de Segurança Individual
Impetrante: Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva – SINAENCO
Impetrante: Superintendente Regional do Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes nos Estados de Rondônia e Acre – DINIT/RO/AC
Sentença Tipo “A” – Resolução n. 535/2006-CJF

SENTENÇA

Trata-se de mandado de segurança coletivo, com pedido de liminar, cujo impetrante epigrafado, qualificado nos autos, postula a nulidade do Edital n. 613/2012, na modalidade de licitação pregão eletrônico, editado pela autoridade impetrada acima em destaque.

O objeto da licitação consiste na “execução de serviços técnicos especializados de supervisão das obras de restauração CREMA 2ª Etapa de pavimento da Rodovia BR-364/RO, Trecho: Entr. BR-174 (A) (Div. MT/RO) - Div. RO/AC; Subtrecho: Ponte sobre o Rio Preto do Crespo – Porto Velho (Ulisses Guimarães); Segmento: Km 578,10 – Km 700,60; Extensão: 122,50 Km”, no valor de R\$ 5.192.287,18 (cinco milhões, cento e noventa e dois mil, duzentos e oitenta e sete reais e dezoito centavos) .

Aduz o impetrante que o objeto da licitação – supervisão e fiscalização de obras e serviços destinados à recuperação de pavimentação de rodovias – se insere nas atividades próprias de engenharia, sendo as modalidades de licitação previstas a de “melhor técnica” ou “técnica e preço”, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.666/1993 e do art. 5º do Decreto n. 3.555/2000 e art. 6º do Decreto n. 5.450/2006.

Entende que a modalidade pregão eletrônico, dirigida para a contratação de serviços comuns, mostra-se incompatível com a natureza especial do serviço objeto da licitação em destaque, própria de engenharia consultiva e de supervisão de obras.

Inicial instruída com procuração e documentos (fls. 37/124).



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

Custas recolhidas (fls. 126).

Decisão indeferindo o pedido liminar (fls. 128/132).

Notificada, a autoridade impetrada prestou informações, às fls. 139/148. Em preliminar, sustentou a inadequação da via eleita, porquanto o impetrante não trouxe aos autos qualquer elemento capaz de infirmar a presunção de veracidade em que lastreado o ato administrativo que escolheu realizar a licitação através da modalidade pregão eletrônico.

No mérito, sustenta que os serviços objeto da licitação enquadram-se na categoria de serviços comuns de engenharia, nos termos da Lei n. 10.520/2002 e da Súmula 257 do TCU, mormente porque esses serviços de natureza intelectual possuem padrões de desempenho e de qualidade que foram objetivamente definidos no edital, através de especificações usuais no mercado. Afirma que não existe qualquer vedação legal à adoção da modalidade pregão eletrônico, conforme previa o revogado Decreto n. 3.555/2000, tendo escolhido a modalidade pregão eletrônico por determinação do TCU, exarado no Acórdão n. 2.932/2011.

Cópia do Agravo de Instrumento interposto pelo impetrante (fls. 152/173).

Decisão mantendo o indeferindo da liminar (fls. 177).

Parecer do Ministério Público Federal opinando pela concessão da segurança vindicada (fls. 183/190).

É o relatório. Decido.

FUNDAMENTAÇÃO.

Prefacialmente, esclareço que proferi sentença concessiva da segurança, de objeto semelhante, no processo n. 11145-87.2012.4.01.4100. Caso superadas as preliminares aventadas, por coerência, mantereí meu entendimento quanto à questão eminentemente jurídica veiculada, somadas algumas pontuações indispensáveis à espécie.

Não acolho a preliminar de inadequação da via eleita, uma vez que a prova do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

suposto ato coator, ilegal ou abusivo, é o próprio edital de licitação, devidamente juntado aos autos. Por outro lado, dispense dilação probatória para constatar se para as especificidades do serviço técnico de engenharia no caso dos autos está ausente a característica comum. Na verdade, o que pretende o impetrante é a aplicação do art. 5º¹ do Anexo I do Decreto n. 3.555/2000 e do art. 6º² do Decreto n. 5.450/2006 que vedam a modalidade pregão eletrônico para o objeto da licitação impugnada.

Passo ao exame do mérito.

O presente mandado de segurança coletivo foi ajuizado em razão da escolha da modalidade “pregão eletrônico” para a licitação disciplinada pelas regras do Edital n. 613/2012, destinado à contratação de empresa ou empresas à “execução de serviços técnicos especializados de supervisão das obras de restauração CREMA 2ª Etapa de pavimento da Rodovia BR-364/RO, Trecho: Entr. BR-174 (A) (Div. MT/RO) - Div. RO/AC; Subtrecho: Ponte sobre o Rio Preto do Crespo – Porto Velho (Ulisses Guimarães); Segmento: Km 578,10 – Km 700,60; Extensão: 122,50 Km”.

A questão, portanto, cinge-se em classificar os serviços do objeto da licitação em comento como sendo comuns ou especializados.

Na lição de Hely Lopes Meirelles, “*serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução. Podem ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, pois não são privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional. São serviços executados por leigos*”³.

É bem verdade que sobre o tema o Tribunal de Contas da União editou a Súmula n. 257, que pacificou o seguinte entendimento: “***O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002***”.

¹ 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 “Art. 6º A licitação na modalidade pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral”

³ *in Direito Administrativo Brasileiro*, 28º ed. São Paulo: Malheiros, 2003.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

Primeiramente, o enunciado induz a concluir que não autorizou o uso do pregão eletrônico para todos os serviços de engenharia, apenas para os serviços comuns. A contrário senso, a leitura às avessas da súmula seria:

*Está vedado o uso do pregão eletrônico nas contratações de **serviços especializados de engenharia**, pois não encontra amparo na Lei n. 10.520/2002.*

São fórmulas distintas de dizer a mesma coisa, mas que dificilmente traz uma praticidade. Sem desdenhar da formulação do enunciado de Súmula n. 257 do TCU, longe disso, o TCU disse o óbvio. Naturalmente esperava-se que o TCU conceituasse o serviço *especializado* de engenharia, ou até mesmo o *comum*, e elucidasse a dicotomia pelo método da exclusão conceitual.

Por outro lado, assim dispõe o art. 46 da Lei n. 8.666/1993:

“Art. 46. Os tipos de licitação ‘melhor técnica’ ou ‘técnica e preço’ serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior.”

Não obstante, interessante mencionar o Informativo de Licitações e Contratos n. 129, publicado site do TCU, que contém um Acórdão no qual aquela Corte de Contas admitiu a utilização da modalidade pregão em contratação de serviços de apoio à fiscalização de obras:

“É lícita a utilização de pregão para contratação de serviço técnico de apoio à fiscalização de projetos executivos e de execução de obras de engenharia”. Representação formulada pela Associação Brasileira de Consultores de Engenharia – ABCE questionou a utilização de licitação na modalidade pregão pelas Centrais Elétricas de Rondônia S/A – CERON, visando a contratação de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

serviço técnico para apoio a fiscalização de projetos executivos e obras de redes aéreas de distribuição de energia elétrica, nas áreas de concessão de empresas distribuidoras da Eletrobras. Argumentou, em essência, que tais serviços exigem 'nível apreciável de qualificação técnica da empresa e seus profissionais', o que impediria sua classificação como 'serviços comuns'. O Relator, contudo, em linha de consonância com o pronunciamento da unidade técnica, observou que os serviços objeto do certame foram especificados no edital 'de forma objetiva, consoante os termos usuais de mercado, ajustando-se, portanto, ao conceito de 'serviço comum' definido no art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002', o que permite a adoção da licitação na modalidade de pregão. Acrescentou que o enunciado nº 257 da Súmula de Jurisprudência do TCU, a seguir transcrito, respalda a contratação de serviços comuns de engenharia por meio de pregão: 'O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002'. Ponderou, com suporte nos comandos contidos nos arts. 1º e 8º da Resolução CONFEA nº 218/193, que os serviços previstos no edital foram 'bem definidos' e revelam 'atividades comuns e rotineiras inerentes à atividade de fiscalização de obras, tais como: acompanhamento de boletins diários de obras, verificação da documentação exigida na apresentação de faturas, exame de conformidade dos projetos com o respectivo contrato de financiamento, cadastro de obras em sistema informatizado, emissão de relatórios, conferência de desenhos etc'. O Tribunal, então, ao acolher proposta do relator, decidiu conhecer a representação e julgá-la improcedente. (Acórdão n.º 2899/2012-Plenário, TC-027.389/2012-0, rel. Min. Raimundo Carreiro, 24.10.2012)."

Desse modo, o TCU se posicionou no sentido de que, a despeito do contido no art. 46 da Lei de Licitações, as contratações de serviços de apoio à fiscalização de obras podem ser processadas pela modalidade pregão, dês que as peculiaridades do caso concreto comprovem que os serviços a serem contratados detêm natureza comum.

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO WAGMAR ROBERTO SILVA em 14/07/2013, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 1638134100230.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

Vale dizer que os serviços devem ser reconhecidamente costumeiros e conhecidos no mercado respectivo, com padrões de desempenho e qualidade passíveis de serem objetivamente definidos no edital do certame.

A exegese do TCU, ao citar a Resolução n. 218/1973 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, equivocou-se ao afirmar que o serviço comum é aquele previsto nos arts. 1º a 8º, e só. Destaco o dispositivo regulamentar:

Art. 7º - Compete ao ENGENHEIRO CIVIL ou ao ENGENHEIRO DE FORTIFICAÇÃO e CONSTRUÇÃO:

I - o desempenho das atividades 01 a 18⁴ do artigo 1º desta Resolução, referentes a edificações, estradas, pistas de rolamentos e aeroportos; sistema de transportes, de abastecimento de água e de saneamento; portos, rios, canais, barragens e diques; drenagem e irrigação; pontes e grandes estruturas; seus serviços afins e correlatos.

Com todo respeito, o objetivo da regulamentação foi definir as atividades do engenheiro civil ou de fortificação e construção e não transformar as atividades lá relacionadas em atividades comuns.

Segundo, o art. 7º em comento traz dois profissionais, ambos engenheiros: civil e fortificação e construção, a inferir que o plexo de atividades desenhadas reúne atividades específicas dos profissionais, mas não comuns.

Para uma compreensão dessa linha de doutrina, rememoro a decisão do Plenário do Confea n. 2087/2004, que estabeleceu as condições objetivas para a concessão de atribuições profissionais em atividades de georreferenciamento de imóveis rurais, *in verbis*:

“EMENTA: Reformulação da Decisão PL-0633/2003. DECISÃO O Plenário do Confea, apreciando a Deliberação 1561/2004-CEP - Comissão de Exercício Profissional, que trata do dossiê em epígrafe, relativo a reformulação da Decisão

⁴ Atividade 12 – Fiscalização de obra e serviço técnico;



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

PL-0633/2003, e considerando consulta do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, acerca dos profissionais habilitados a desenvolverem atividades definidas pela Lei 10.267, de 28 de agosto de 2001, no tocante à regularização de propriedades rurais junto ao INCRA; considerando os avanços tecnológicos das profissões do Sistema e os casos de sombreamento constantes, e que a Decisão Plenária PL-0024, de 21 de fevereiro de 2003, definiu os profissionais habilitados a realizar as atividades da consulta em pauta, definindo as disciplinas que dão tal atribuição, proporcionando àqueles que não têm atribuições em sua totalidade, habilitar-se através de curso de educação continuada, aperfeiçoamento, especialização, pós-graduação e ou comprovando experiência profissional específica na área, sobre as atividades atinentes à determinação dos vértices dos limites definidores dos imóveis rurais para fins de inclusão no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR; considerando que a Decisão PL-0633, de 29 de agosto de 2003, reeditou as conclusões contidas na Decisão PL-0024 de 2003; considerando a tramitação do projeto de resolução que disciplina a concessão de atribuições e títulos aos profissionais do Sistema Confea/Crea, com rito processual definido pela Resolução 1000/2002, do Confea, e em fase de conclusão; considerando os questionamentos sobre a Decisão PL-633, de 2003, inclusive de ordem jurídica; considerando a conveniência de se disciplinar a questão do georeferenciamento através de ato normativo adequado, DECIDIU: 1) Revogar a Decisão PL-0633, de 2003, a partir desta data. 2) Editar esta decisão com o seguinte teor: I. Os profissionais habilitados para assumir a responsabilidade técnica dos serviços de determinação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais para efeito do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR são aqueles que, por meio de cursos regulares de graduação ou técnico de nível médio, ou por meio de cursos de pós-graduação ou de qualificação/aperfeiçoamento profissional, comprovem que tenham cursado os seguintes conteúdos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

formativos: a) Topografia aplicadas ao georeferenciamento; b) Cartografia; c) Sistemas de referência; d) Projeções cartográficas; e) Ajustamentos; f) Métodos e medidas de posicionamento geodésico. II. Os conteúdos formativos não precisam constituir disciplinas, podendo estar incorporadas nas ementas das disciplinas onde serão ministrados estes conhecimentos aplicados às diversas modalidades do Sistema; III. Compete às câmaras especializadas procederem a análise curricular; IV. Os profissionais que não tenham cursado os conteúdos formativos descritos no inciso I poderão assumir a responsabilidade técnica dos serviços de determinação das coordenadas dos vértices definidores dos limites dos imóveis rurais para efeito do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR, mediante solicitação à câmara especializada competente, comprovando sua experiência profissional específica na área, devidamente atestada por meio da Certidão de Acervo Técnico – CAT; V. O Confea e os Creas deverão adaptar o sistema de verificação de atribuição profissional, com rigorosa avaliação de currículos, cargas horárias e conteúdos formativos que habilitará cada profissional; VI. A atribuição será conferida desde que exista afinidade de habilitação com a modalidade de origem na graduação, estando de acordo com o art. 3º, parágrafo único, da Lei 5.194, de 24 de dezembro de 1966, e serão as seguintes modalidades: Engenheiro Agrimensor (art. 4º da Resolução 218, de 1973); Engenheiro Agrônomo (art. 5º da Resolução 218, de 1973); Engenheiro Cartógrafo, Engenheiro de Geodésica e Topografia, Engenheiro Geógrafo (art. 6º da Resolução 218, de 1973); Engenheiro Civil, Engenheiro de Fortificação e Construção (art. 7º da Resolução 218, de 1973); Engenheiro Florestal (art. 10 da Resolução 218, de 1973); Engenheiro Geólogo (art. 11 da Resolução 218, de 1973); Engenheiro de Minas (art. 14 da Resolução 218, de 1973); Engenheiro de Petróleo (art. 16 da Resolução 218, de 1973); Arquiteto e Urbanista (art. 21 da Resolução 218, de 1973); Engenheiro de Operação - nas especialidades Estradas e Civil (art. 22 da Resolução 218, de 1973); Engenheiro Agrícola (art. 1º



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

da Resolução 256, de 27 de maio de 1978); Geólogo (art. 11 da Resolução 218, de 1973); Geógrafo (Lei 6.664, de 26 de junho de 1979); Técnico de Nível Superior ou Tecnólogo - da área específica (art. 23 da Resolução 218, de 1973); Técnico de Nível Médio em Agrimensura; Técnicos de Nível Médio em Topografia; e Outros Tecnólogos e Técnicos de Nível Médio das áreas acima explicitadas, devendo o profissional anotar estas atribuições junto ao Crea. VII. Os cursos formativos deverão possuir carga horária mínima de 360 horas contemplando as disciplinas citadas no inciso I desta decisão, ministradas em cursos reconhecidos pelo Ministério da Educação; VIII. Ficam garantidos os efeitos da Decisão PL-633, de 2003, aos profissionais que tiverem concluído ou concluírem os cursos disciplinados pela referida decisão plenária e que, comprovadamente, já tenham sido iniciados em data anterior à presente decisão. Presidiu a Sessão o Eng. Civil WILSON LANG. Votaram favoravelmente os senhores Conselheiros Federais ANJELO DA COSTA NETO, FERNANDO ANTÔNIO SOUZA BEMERGUY, FRANCISCO MACHADO DA SILVA, JOÃO AMÉRICO PEREIRA, JOÃO DE OLIVEIRA SOBRINHO, JOSÉ QUEIROZ DA COSTA FILHO, MANOEL ANTÔNIO DE ALMEIDA DURÉ, MARIA DE NAZARETH DE SOUZA FRANÇA, MARIA HIGINA DO NASCIMENTO, MARIA JOSÉ BALBAKI FETTI, MILTON DA COSTA PINTO JÚNIOR, MOACYR FREITAS DE ALMENDRA GAYOSO JÚNIOR, PAULO CELSO RESENDE RANGEL, RENATO DE MELO ROCHA e WALTER LOGATTI FILHO. Votaram contrariamente os senhores Conselheiros Federais ITAMAR COSTA KALIL, LUIZ ALBERTO FREITAS PEREIRA, MARCOS DE SOUSA e SÉRGIO LUIZ CHAUTARD. Cientifique-se e cumpra-se.”

Nota-se que a decisão do Confea exige, para o desempenho das atividades de georreferenciamento de imóveis rurais, preparação teórica específica. Isso que dizer que nem toda atividade de engenharia é comum – interpretação mínima para aqueles que não seguem a escola de Hely Lopes Meirelles.

Documento assinado digitalmente pelo(a) JUIZ FEDERAL SUBSTITUTO WAGMAR ROBERTO SILVA em 14/07/2013, com base na Lei 11.419 de 19/12/2006.

A autenticidade deste poderá ser verificada em <http://www.trf1.jus.br/autenticidade>, mediante código 1638134100230.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

Ou seja, se o serviço de engenharia pode ser comum, rejeitando as lições do saudoso administrativista, habilitações específicas da engenharia podem especializar o serviço, como é o caso do georreferenciamento. Neste sentido:

“ADMINISTRATIVO - MANDADO DE SEGURANÇA - TÉCNICO EM AGROPECUÁRIA - CERTIDÃO DE GEORREFERENCIAMENTO DE IMÓVEIS RURAIS - RESPONSABILIDADE TÉCNICA PELA ÁREA DE TOPOGRAFIA - REGISTRO JUNTO AO CREA - DECISÃO PL 2087/2004 DO CONFEA - APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL NÃO PROVIDAS. 1. A Decisão PL-2087/2004, do CONFEA, considerando a obrigatoriedade do georreferenciamento dos imóveis rurais nos casos de desmembramento, parcelamento ou remembramento perpetrada pela Lei 10.267/2001, estabeleceu como condição para a concessão de atribuições profissionais em atividades de georreferenciamento de imóveis rurais, a conclusão de curso em que ministrados os conteúdos de Topografia aplicada ao georreferenciamento, Cartografia, Sistemas de referência, Projeções cartográficas, Ajustamentos e Métodos e medidas de posicionamento geodésico, com pelo menos 360 horas de duração. 2. De acordo a Decisão PL- 2087/2004, do CONFEA, "A atribuição será conferida desde que exista afinidade de habilitação com a modalidade de origem na graduação, (...), e serão as seguintes modalidades:"

(TRF1: MAS 0014140-35.2009.4.01.3500/GO, Rel. Desembargador Federal Luciano Tolentino Amaral, Sétima Turma, e-DJF1 16/09/2011).

Com efeito, o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia especializa algumas atividades da engenharia, numa relação de gênero e espécie. É o caso do engenheiro de operações (em estradas e civil – art. 22 da Resolução n. 218/1973).

A propósito, a Faculdade de Engenharia de Minas Gerais divulga em seu portal virtual o curso de especialização em engenharia de estradas:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

A Especialização em Engenharia de Estradas (Estradas de rodagem, ferrovias e aeroportos, drenagem urbana e de pátios industriais) capacita os profissionais a atuarem em diversas áreas, tais como: elaboração e fiscalização de projetos viários, execução e supervisão de obras de vias rurais, urbanas e aeroportos, projetos geométricos e sistema de drenagens. O curso prevê a interdisciplinaridade, promovendo o enriquecimento e a consolidação do conhecimento. Prevê, também, a realização de visitas técnicas à Estação Fluviométrica Ponte Nova do Rio Paraopeba (Betim/MG) e de um trecho da rodovia MG/20 – Taquaraçu de Minas, segmento com extensão de 5 km, onde os alunos irão desenvolver os estudos hidrológicos e o projeto de drenagem. O projeto geométrico será desenvolvido no programa digital TOPOGRAPH TG 98SE.⁵

Conforme narrado na inicial, o objeto da licitação é a fiscalização/supervisão das obras de restauração CREMA 2ª Etapa de pavimento da Rodovia BR-364/RO, trecho entr. BR-174 (A) (Div. MT/RO) - Div. RO/AC, subtrecho da Ponte sobre o Rio Preto do Crespo – Porto Velho (Ulisses Guimarães) e Segmento do Km 578,10 – Km 700,60 (Extensão: 122,50 Km).

No Termo de Referência (Anexo I do Edital do certame – fls. 85/105), a autoridade impetrada assim descreveu a natureza do serviço:

“A supervisão deverá ser executada por consultoria especializada em engenharia rodoviária, com as habilitações requeridas no edital, inclusive na área de meio ambiente, para dar suporte técnico, necessário e indispensável à atribuição do DNIT de fiscalizar as obras e demais obras de manutenção e subsidiá-la com informações necessárias ao cumprimento de suas atribuições, conforme estabelecido no Art. 67 da Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores.” (destaquei).

No item 5 do Termo de Referência consta a abrangência dos serviços.

⁵ <http://www.feamig.br/cursos.php?idpaginas=27>, consultado em 14/07/2013, às 18h13.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

Exemplifico a verificação da efetividade da gestão da qualidade técnica das obras, a elaboração de medições mensais e avaliação de serviços e obras previstos no projeto de engenharia, o serviço de consultoria rodoviária em geral, o acompanhamento da implantação das medidas de proteção ambiental, a realização do controle tecnológico dos materiais e tecnológico e geométrico dos serviços executados.

É o item 6 do Termo de Referência que impõe a magnitude da seleção de melhor técnica e preço. O contrato administrativo imputará responsabilidade à empresa contratada pela **“eficácia das medidas de redução de acidentes e aumento da segurança de trânsito durante as obras e por aperfeiçoamento e/ou correções de aspectos inadequados ou insuficientes observados *in loco*.”**

Sabemos que não são poucos os processos judiciais que versam sobre acidentes de trânsito ocorridos em obras de manutenção ou ampliação das rodovias federais de responsabilidade do DNIT. Indaga-se se o melhor preço será suficiente para garantir a imputação da responsabilidade tal como almeja o DNIT. Na verdade, vidas humanas estão em jogo e poderão ser poupadas, conquanto o procedimento administrativo observe tais propósitos desde a escolha da empresa para prestar o serviço público.

Dispensaria o exame minudente do item 7 do Termo de Referência, que diz respeito às atribuições da empresa contratada que supervisionará a obra, diante da plausibilidade jurídica identificada nos demais tópicos, mas não posso deixar de destacar a especialização do serviço previsto no item 7:

5) Executar os controles geométricos e tecnológicos das obras, para fins de aprovação e liberação. Caso sejam observados desvios em relação às prescrições das normas em vigor, a Supervisora considerará o serviço como não executado e informará, incontinentemente, à Fiscalização do DNIT, sobre o problema observado e a providência tomada;

8) Acompanhar e verificar a qualidade das medições deflectométricas a serem executadas pela construtora após a execução de cada uma das camadas do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

pavimento. Caso sejam observados desvios em relação às prescrições das normas em vigor, a Supervisora não liberará a execução das etapas seguintes dos trabalhos e informará, incontinenti, à Fiscalização, sobre o problema observado e a providência tomada;

13) Verificar, por intermédio da execução de ensaios e levantamentos complementares, a qualidade do controle tecnológico e do controle geométrico executados pela construtora. Os ensaios e levantamentos complementares serão efetuados por amostragem. Caso sejam observados desvios em relação às prescrições das normas em vigor, a Supervisora considerará o serviço como não executado e informará, incontinenti, à Fiscalização, sobre o problema observado e a providência tomada;

14) Emitir parecer técnico sobre eventuais propostas da Construtora, particularmente as referentes às alterações de projeto na fase de execução das obras, ou modificação de prazo.

18) Acompanhar a implantação, no campo, das soluções previstas no projeto de engenharia. Caso venham a ocorrer situações específicas, em que determinadas soluções de projeto não estejam suficientemente claras, ou com nível de detalhamento tal que impossibilite a sua implementação no campo, a Supervisora **deverá elaborar o detalhamento pertinente**, de forma a possibilitar a execução do serviço em questão;

Fico a refletir como considerar *comum* a atividade técnica especializada – inevitável o paradoxo – que supervisiona a execução da obra e sugere modificações no seu curso mediante parecer técnico. Penso, por lógica, que o parecerista tenha maior capacidade técnica, preparação, experiência e outros atributos necessários para sugerir a modificação do projeto na sua fase de execução.

De duas hipóteses, uma posso concluir. Ou o DNIT contrata tão mal a execução da obra que o seu fiscal deve se apresentar no mesmo nível ou contratação da fiscalização é



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

incompatível com a própria contratação da execução da obra. Grosseiramente, peço vênia, seria como contratar o engenheiro para execução da obra e o estagiário para fiscalizá-lo, nessa última.

Mutatis mutandis, na medicina temos especializações, mas nada impede de consultarmos com um clínico geral, porém sabemos que a depender dos exames invariavelmente procuraremos o especialista.

Nesse viés, é comum um serviço de engenharia de construção de prédio residencial urbano; é comum a manutenção ou a restauração de edificação urbana; é comum as obras do cotidiano, sem grandes complexidades e que não envolvam enormes riscos. Mas não é comum a construção de pontes, viadutos, estradas de rodagens, hidrelétricas, barragens, pois todas requerem conhecimentos específicos para executarem as obras.

Entrementes, a atividade de supervisão não é uma tarefa simples como quer fazer crer o DNIT, a tornar irrelevantes o conhecimento especializado exigido para executar a obra. Ao contrário, a supervisão da execução da obra garantirá a qualidade do serviço de engenharia, a possibilitar que o profissional contratado, de igual estatura daqueles profissionais que estejam executando os trabalhos, interfira na fase de execução a todo instante.

Com todo respeito, não vejo como o curso básico de engenharia civil, por mais bem preparado que seja, consiga lapidar profissionais para a construção de pontes, viadutos, obras de estruturas extremamente complexas, que envolvem conhecimentos que não são aprendidos na graduação, apesar de haver disciplina eletiva nas universidades voltadas para o tema.

Hesitado, perguntaria qual a complexidade em construir estradas de rodagem? Basta uma rápida leitura no Termo de Referência para verificarmos a enormidade de atribuições. Basta entender a complexidade do controle deflectométrico na execução de camadas de pavimentação apresentado pelo engenheiro César Augusto Rodrigues da Silva, que o conceitua:

“Pode-se definir ‘deformação elástica’ ou ‘deflexão reversível’ como os deslocamentos verticais que surgem na superfície ou no interior da estrutura do



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

pavimento, quando o mesmo é submetido a esforços de forma intermitente ou transitória. Cessado o esforço, o sistema retorna à posição anterior.

Define-se 'bacia de deformação' como os assentamentos resultantes do efeito de uma carga aplicada no pavimento, que se dissipa à medida em que se afasta do seu ponto de aplicação.

É representado graficamente pelo deflectograma.

Define-se 'análise da deformabilidade' como o tratamento dos dados para se obter os módulos elásticos de trabalho, tensões, deformações e deslocamentos resistivos, quando se submete a estrutura a carregamentos simulados, ou seja, procura retratar a capacidade estrutural do pavimento de resistir aos esforços induzidos pelas cargas de tráfego.⁶

É suficiente para demonstrar a especialização do serviço técnico de engenharia na construção e pavimentação de rodovias, sem falar em pontes e viadutos.

Na qualidade de usuário das rodovias do País, não posso rejeitar a realidade que conheço, continuo a indagar porque nossas estradas são de baixa qualidade comparada aos países desenvolvidos ou mesmo países sul-americanos, como o vizinho próximo dessas paragens, o Peru.

Portanto, os serviços aqui questionados, conforme examinado no item 6, alínea "d", do Termo de Referência (Anexo I ao edital), impõem à empresa contratada fiscalizar a eficácia das medidas adotadas para redução de acidentes e aumento da segurança nas vias de trânsito durante a execução das obras de pavimentação, bem como aperfeiçoamento e as correções do que verificar inadequado ou insuficiente, não se amoldam aos de natureza comum, mas sim aos de melhor técnica.

Nesse sentido:

"ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA

⁶ http://www.assender.com.br/trabalhos/viasgerais3/control_e_deflectometrico.pdf, consultado em 14/07/2013, às 19h20.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

COLETIVO. SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL. DESNECESSIDADE DE RELAÇÃO DOS SUBSTITUÍDOS. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE ENGENHARIA. ADOÇÃO DA TÉCNICA DE FUNDAMENTAÇÃO PER RELATIONEM. LIMITAÇÃO DOS EFEITOS DA SENTENÇA. (...) 4. Quanto ao mérito, consoante já decidiu o Pretório Excelso, 'não configura negativa de presunção jurisdicional ou inexistência de motivação a decisão do Juízo *ad quem* pela qual se adotam, como razões de decidir, os próprios fundamentos constantes da decisão da instância recorrida (motivação *per relationem*), uma vez que atendida a exigência constitucional e legal da motivação das decisões emanadas do Poder Judiciário'. (STF. ARE 657355 AgR, Relator Min. LUIZ FUX, 1ª T., julgado em 06/12/2011). 5. Com base entendimento jurisprudencial supra e considerando que a compreensão deste Relator sobre a questão litigiosa em apreço guarda perfeita sintonia com a apresentada pelo Juízo de Primeiro Grau, adotam-se, como razões de decidir, os fundamentos exarados na sentença objurgada que ora passam a incorporar o presente voto. 6. 'A questão versa sobre a legalidade da utilização da modalidade licitatória pregão eletrônico, que foi a eleita pela autoridade impetrada, para contratação de serviços de apoio à fiscalização de obras prediais, análise, acompanhamento e elaboração de projetos de engenharia, de reformas, de ampliação, de adequação, de recuperação estrutural e de restauração, tal como descrito no item 1.1 do Edital de Pregão Eletrônico nº 030/2011 (fls. 73/122)'. 7. 'O Pregão Eletrônico é uma nova modalidade de licitação introduzida pela Lei nº 10.520/2002, que condiciona seu uso à aquisição de bens e serviços comuns'. 8. "Da dicção legal, depreende-se que é incabível a escolha da modalidade pregão para contratação de serviços de engenharia. Destarte, o Edital de Pregão Eletrônico nº 030/2011 é ilegal'. 9. 'Ademais, para contratação de serviços complexos, como os de engenharia, a Lei nº 8.666/93 determina, em seu art. 46, que se deve adotar os tipos de licitação 'melhor técnica' ou 'técnica e preço', *in verbis*: Art. 46. Os tipos



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

de licitação 'melhor técnica' ou 'técnica e preço' serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no parágrafo 4º do artigo anterior. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994). 10. 'Ora, sendo de natureza complexa os serviços de engenharia, não poderia a autoridade impetrada ter escolhido a modalidade licitatória pregão eletrônico, porque esta modalidade somente julga as propostas sob a ótica do 'melhor preço', a teor do disposto no art. 4º, inc. X, da Lei nº 10.520/2002, isto é, não há julgamento de propostas com observância dos critérios de 'melhor técnica' ou 'técnica e preço' (...). 12. Preliminares rejeitadas. Apelação e remessa oficial parcialmente providas.”

(TRF-5: APELREEX 00018980220124058100, Rel. Des. Federal Francisco Cavalcanti, Primeira Turma, DJE 08/03/2013 – destaquei).

“PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. PREGÃO. LEI 10.520/2002. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS E BENS COMUNS. REVISÃO DA PREMISSE FÁTICA DO ACÓRDÃO RECORRIDO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. ANÁLISE DE LEI LOCAL. SÚMULA 280/STF. 1. Nos termos do art. 1º da Lei 10.520/2000, aplicável em âmbito nacional, o pregão somente é cabível 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'. 2. Na hipótese, o Tribunal a quo entendeu que o objeto do pregão questionado na Ação Mandamental - recapeamento asfáltico de vias públicas - é incompatível com a referida modalidade licitatória, máxime por envolver serviço de



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

engenharia. 3. Nesse contexto, a análise da legalidade sustentada pelo recorrente demanda o reexame do edital de licitação e demais elementos fático-probatórios dos autos, o que esbarra no óbice da Súmula 7/STJ. 4. Inviável a apreciação, em Recurso Especial, de matéria cuja análise dependa de interpretação de Direito local. Súmula 280/STF. 5. Recurso Especial não conhecido.”

(STJ, REsp 1190272, Rel. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJ 27/09/2010 – destaquei).

Não tenho como admitir que a contratação de serviços de engenharia para execução e supervisão de obras de infraestruturas como estradas rodoviárias, viadutos, pontes, todas de engenharia especializada, possam ser na modalidade “melhor preço”. A toda evidência, a modalidade compatível para a execução e supervisão das obras de infraestrutura do DNIT é a “melhor técnica e preço”.

O certame do DNIT não pode descurar da técnica para escolha do licitante a ser contratado, almejando somente a economia aos cofres públicos com o melhor preço. A opção, que não equivale à discricionariedade, seria uma economia aparente. O supervisor da execução da obra de construção de trecho rodoviário deve se conduzir de tal modo a exigir da empresa contratada a quantidade e qualidade comprometida.

O Edital do Pregão n. 613/2012-DNIT, por si só, é prova suficiente para concluir que os serviços objetos da licitação não são de natureza comum.

Quanto à revisão do pedido de liminar, a impetrante interpôs agravo de instrumento, devolvendo a matéria ao Tribunal. Entendo que a sentença concessiva da segurança não prejudica a análise do agravo, razão pelo qual deixo de pronunciar-me sobre a tutela de urgência.

DISPOSITIVO.

Ante o exposto, nos termos do art. 269, inciso I, do CPC **CONCEDO** a



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA PRIMEIRA REGIÃO
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE RONDÔNIA

Processo Nº 0011583-16.2012.4.01.4100 - 2ª VARA FEDERAL
Nº de registro e-CVD 00573.2013.00024100.2.00546/00128

segurança vindicada e **DECLARO NULO** o Edital n. 613/2012-DNIT, na modalidade de pregão eletrônico para a contratação de empresas com vistas à “execução de serviços técnicos especializados de supervisão das obras de restauração CREMA 2ª Etapa de pavimento da Rodovia BR-364/RO, Trecho: Entr. BR-174 (A) (Div. MT/RO) - Div. RO/AC; Subtrecho: Ponte sobre o Rio Preto do Crespo – Porto Velho (Ulisses Guimarães); Segmento: Km 578,10 – Km 700,60; Extensão: 122,50 Km”, no valor de R\$ 5.192.287,18 (cinco milhões, cento e noventa e dois mil, duzentos e oitenta e sete reais e dezoito centavos).

Custas reembolsáveis pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

Honorários advocatícios incabíveis (Súmulas 512 do STF e 105 do STJ).

Dê-se vista da sentença ao Ministério Público Federal.

Oficie-se ao relator do AI interposto pelo DNIT dando-lhe ciência desta sentença.

Sentença sujeita ao duplo grau de jurisdição (art. 14, § 1º, da Lei n. 12.016/2009).

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Porto Velho/RO, 13 de julho de 2013.

Wagmar Roberto Silva
Juiz Federal Substituto