



## UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

### **PG. P. 00392/2024**

**PROCESSO Nº:** 2023.1.11005.01.1

**INTERESSADO:** CODAGE - Coordenadoria de Administração Geral

**ASSUNTO:** Nova Lei de Licitações e Contratos. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Análise das minutas padronizadas de Concorrência, Termo de Referência e Contrato para obras de engenharia, com fundamento legal no art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021.

### **P A R E C E R**

Senhor Procurador Geral,

1. Trata-se de análise jurídico-formal de minutas padrão de edital de licitação na modalidade Concorrência com julgamento pelo critério de menor preço ou maior desconto para contratação de obras e serviços especiais de engenharia, com seus respectivos Termo de Referência e Contrato, conforme a disciplina da **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**.

2. Mesmo sem tramitação dos autos, esta Procuradoria Geral atuou em conjunto com a Superintendência do Espaço Físico e com o Departamento de Administração da Reitoria para a adaptação das minutas disponibilizadas pela AGU – Advocacia Geral da União (AGU) e pelo Governo do Estado de São Paulo (GOV SP).

PROCURADORIA  
GERAL

## UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

3. Desde logo, é importante registrar a pertinência da utilização das minutas elaboradas pela União, seja em razão da aplicação dos regulamentos federais, conforme disposto no Decreto Estadual nº 67.608/2023 e autorização constante do artigo 187 da Lei nº 14.133/2021; seja pela utilização do Sistema de Compras do Governo Federal (compras.gov.br); ou ainda pelos benefícios à competitividade resultantes da padronização de normas e procedimentos.

4. Dessa interação resultaram as novas minutas de Termo de Referência (p 942/962), edital de Concorrência com julgamento pelo critério de menor preço ou maior desconto (p. 965/991) e (c) Contrato (p. 994/1021), para contratação de Obras e Serviços especiais de Engenharia, com suas respectivas instruções de preenchimento.

5. De acordo com o artigo 6, inciso XXXVIII, da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (NLLCA), a concorrência é a “modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia”.

6. Para correta compreensão do âmbito de aplicação da concorrência, é necessário analisar as definições legais de serviços, de obras, de bens e serviços comuns, de bens e serviços especiais e de serviços de engenharia, comuns e especiais. Iniciemos diferenciando serviço de obra, com base nos incisos XI e XII, do artigo 6º, da Lei nº 14.133/93.

XI - serviço: atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse da Administração;

XII - obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa das profissões de arquiteto e engenheiro que implica intervenção no meio ambiente por meio de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou acarreta



## UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

alteração substancial das características originais de bem imóvel;

6.1. Da leitura dos dispositivos acima transcritos é possível destacar ao menos quatro características que distinguem obra: (a) intervenção em bem imóvel, (b) privativa das profissões de arquiteto e engenheiro, (c) consistente em um conjunto harmônico de ações que (d) acarreta alteração substâncias das características originais do bem.

7. Na ausência de qualquer dessas características, estaremos diante de um serviço que poderá ser comum ou especial, definidos nos incisos XIII e XIV, do artigo 6º da NLLCA.

XIII - bens e serviços comuns: aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado;

XIV - bens e serviços especiais: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não podem ser descritos na forma do inciso XIII do caput deste artigo, exigida justificativa prévia do contratante;

7.1. Ao que se depreende do texto legal, a distinção decorre da possibilidade de descrição precisa e objetiva dos serviços segundo especificações usuais de mercado. Quando não for possível definir especificações que assegurem os padrões de desempenho e qualidade, o serviço será especial.

8. Quanto ao serviço de engenharia, são as atividades privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, não enquadradas como obras.

XXI - serviço de engenharia: toda atividade ou conjunto de atividades destinadas a obter determinada utilidade, intelectual ou material, de interesse para a Administração e que, não enquadradas no conceito de obra a que se refere o inciso XII do caput deste artigo, são estabelecidas,

PROCURADORIA  
GERAL

## UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

por força de lei, como privativas das profissões de arquiteto e engenheiro ou de técnicos especializados, que compreendem:

- a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tem por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens;
- b) serviço especial de engenharia: aquele que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não pode se enquadrar na definição constante da alínea “a” deste inciso;

8.1. A distinção entre serviços comuns e especiais de engenharia também se funda na possibilidade de padronização objetiva das especificações. Quando o serviço envolver a execução de ações não padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, estaremos diante de um serviço especial de engenharia.

9. Para aquisição de bens e serviços comuns, é obrigatória a utilização da modalidade Pregão, com julgamento pelo critério de menor preço ou de maior desconto (NLLCA, art. 6º, inc. XLI).

10. O Pregão também é adequado para contratação de serviços comuns de engenharia, conforme autoriza o parágrafo único do artigo 29 da NLLCA.

Art. 29. A concorrência e o pregão seguem o rito procedimental comum a que se refere o [art. 17 desta Lei](#), adotando-se o pregão sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços de engenharia, exceto os serviços de engenharia de que trata a alínea “a” do inciso XXI do caput do art. 6º desta Lei.

10.1. No âmbito da Universidade de São Paulo, as minutas de Pregão aprovadas por esta Procuradoria já comportam a licitação



## UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

de serviços comuns de engenharia.

11. Com base nessas considerações, podemos dizer que a concorrência é a modalidade adequada para contratação de:

- a. Obras (NLLCA, art. 6º, inc. XII);
- b. Bens e serviços especiais (NLLCA, art. 6º, inc. XIV);
- c. Serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual ((NLLCA, art. 6º, inc. XVIII); e
- d. Serviços especiais de engenharia (NLLCA, art. 6º, inc. XXI).

12. Em relação ao critério de julgamento, importa identificar as hipóteses de cabimento do julgamento por técnica e preço. De acordo com o § 1º do artigo 36, da NLLCA.

§ 1º O critério de julgamento de que trata o caput deste artigo será escolhido quando estudo técnico preliminar demonstrar que a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no edital forem relevantes aos fins pretendidos pela Administração nas licitações para contratação de:

- I - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, caso em que o critério de julgamento de técnica e preço deverá ser preferencialmente empregado;
- II - serviços majoritariamente dependentes de tecnologia sofisticada e de domínio restrito, conforme atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação;
- III - bens e serviços especiais de tecnologia da informação e de comunicação;
- IV - obras e serviços especiais de engenharia;
- V - objetos que admitam soluções específicas e alternativas e variações de execução, com repercussões significativas e concretamente mensuráveis sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade, quando essas soluções e variações puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, conforme critérios objetivamente definidos no edital de licitação.



## UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

13. Em sentido contrário, quando o estudo técnico preliminar não demonstrar a relevância da avaliação de aspectos técnicos, bastando o atendimento dos parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital (NLLCA, art. 34), impõe-se o julgamento pelo critério de menor preço ou maior desconto.

14. Ante o exposto, considerando a participação desta Procuradoria Geral, entendemos que as minutas de Concorrência, Termo de Referência e Contrato ora analisadas estão em condições de serem aprovadas como minutas padrão para toda a Universidade, por ora, **especificamente para a contratação de obras e serviços especiais de engenharia, pelo critério de menor preço ou maior desconto.**

15. Ainda, é importante destacar que a aprovação de minutas padrão não afasta a responsabilidade dos agentes e autoridades pelo adequado planejamento da contratação e pela condução do certame, inclusive em relação à escolha de opções adequadas à contratação pretendida durante a montagem do edital, conforme Estudo Técnico Preliminar.

16. Com tais considerações, considerando a urgência requerida pela SEF, sugiro o retorno dos autos ao **DA**, para ciência e adoção das providências sugeridas, ficando a PG à disposição para eventuais dúvidas ou questões

É o que cabia observar, *sub censura*.

Procuradoria Geral, 25 de abril de 2024.

Hamilton de Castro Teixeira Silva  
Procuradoria de Contratos Administrativos e de Licitações



PROCURADORIA  
GERAL

## UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**Processo: 2023.1.11005.01.1**

**Interessado: CODAGE - Coordenadoria de Administração Geral**

**Assunto:** Licitação. Nova Lei de Licitações e Contratos. Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Análise das minutas padronizadas de Concorrência, Termo de Referência e Contrato para obras e serviços especiais de engenharia, com fundamento legal no art. 6º, inciso XXXVIII, da Lei 14.133/2021.

Senhor Procurador Geral da USP,

De acordo com o parecer do Procurador da USP Dr. Hamilton de Castro Teixeira Silva.

À vossa consideração, com sugestão de encaminhamento dos autos à **Superintendência do Espaço Físico – SEF** e ao **Departamento de Administração - DA**, para ciência e providências à divulgação dos novos modelos.

São Paulo, 25 de abril de 2024.

**Yeun Soo Cheon**  
**Procuradora Chefe**  
**Procuradoria de Contratos Administrativos e de Licitações**



## UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

**Processo:** 2023.1.11005.01.1

**Interessado:** CODAGE - Coordenadoria de  
Administração Geral

**Assunto:** Contratação Direta - Dispensa  
de licitação

**DESPACHO**

**01.** Acolho o **Parecer PG. P. nº 392 / 2024**, de lavra  
do Dr. Hamilton de Castro Teixeira da Silva.

**02.** Encaminhem-se os autos do processo **n.º  
2023.1.11005.01.1** à **SEF** e ao **DA-Codage**.

São Paulo, 25 de abril de 2024.

*[documento assinado digitalmente]*

**OMAR HONG KOH**

Procurador Geral Adjunto Substituto