



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

AGRAVO DE INSTRUMENTO Nº 5010920-22.2025.4.04.0000/RS

AGRAVANTE: CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO GRANDE DO SUL - CAU/RS

AGRAVADO: MUNICÍPIO DE TRÊS PASSOS/RS

DESPACHO/DECISÃO

Este agravo de instrumento ataca decisão (evento 12, DOC1) que indeferiu liminar em ação civil pública proposta pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul - CAU/RS em face do Município de Três Passos/RS, requerida para que:

a) Seja deferida, nos termos dos artigos do art. 12, da Lei nº 7.347/1985, e dos artigos 300 e 301, do Código de Processo Civil, medida liminar por este Juízo Federal, no sentido de que o MUNICÍPIO DE TRÊS PASSOS anule os atos realizados atinentes ao Pregão Eletrônico nº 14/2025, o qual traz como objeto serviço profissional de arquitetura e urbanismo, de natureza técnica e predominantemente intelectual, em afronta aos princípios basilares do direito administrativo;

b) Seja deferida, nos termos do art. 12, da Lei nº 7.347/1985, e dos artigos 300 e 301, do Código de Processo Civil, a fim de que o MUNICÍPIO DE TRÊS PASSOS reinicie o procedimento licitatório, referente ao Pregão Eletrônico nº 14/2025, procedendo à adequação do tipo de critério de julgamento e da modalidade de licitação, em função do objeto do certame, enquadrando a modalidade adequada aos valores envolvidos, sob o tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, de acordo com art. 6º, XXXVIII, da Lei nº 14.133/2021.

c) Na hipótese de não deferimento das postulações constantes nas alíneas “a” ou “b”, que seja deferida, nos termos do art. 12, da Lei nº 7.347/1985, medida liminar por este Juízo Federal para o fim de determinar a suspensão do certame licitatório e da contratação até posterior decisão, devendo a parte Ré, após o devido contraditório, apresentar todas as informações e os documentos que justificariam a realização da presente modalidade licitatória;

d) Na hipótese de não deferimento das postulações constantes nas alíneas “a”, “b” ou “c”, que seja deferida, nos termos do art. 3º, § 3º, art. 139, inciso V, e art. 165, todos do Código de Processo Civil, a designação de data para realização de conciliação entre as partes;

*e) Seja o **MUNICÍPIO DE TRÊS PASSOS**, obrigado a divulgar, às suas expensas e nos veículos utilizados inicialmente, as procedências determinadas por esse juízo quanto ao Pregão Eletrônico nº 014/2025, explicando justificadamente os motivos de eventual reabertura ou suspensão;*

*f) Seja fixada multa diária cominatória (astreints) no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para o eventual descumprimento, por parte da parte **Ré**, da medida liminar ora requerida, nos termos do art. 11, da Lei nº 7.347/1985, c/c art. 497, do Código de Processo Civil;*

*g) Seja deferida a tutela preventiva, de caráter inibitório, com amparo no art. 497, do Código de Processo Civil, no sentido de que a **Ré se abstenha, em licitações futuras com o mesmo objeto, de realizar licitação por meio da modalidade pregão;***

*h) Seja fixada multa diária cominatória (astreints) no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais) para o eventual descumprimento, por parte do **MUNICÍPIO DE TRÊS PASSOS**, da medida inibitória ora requerida, nos termos do art. 11, da Lei nº 7.347/1985, c/c art. 497, do Código de Processo Civil.*



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

A parte agravante pede a reforma da decisão. Expõe razões para que seja concedida a tutela recursal e, ao final, provido o agravo de instrumento para reformar a decisão agravada. Alega que: **a)** o Município de Três Passos/RS realizou licitação na modalidade pregão eletrônico, inadequada ao objeto, que envolve serviços de arquitetura e urbanismo de natureza técnica e predominantemente intelectual; **b)** o objeto licitado (elaboração de projeto arquitetônico, estrutural, PPCI e complementares para um Ginásio Poliesportivo) não pode ser considerado serviço comum, pois exige criatividade e solução intelectual específica; **c)** a Lei 14.133/2021 exige que serviços de natureza predominantemente intelectual devem ser licitados pelo critério de "melhor técnica" ou "técnica e preço", o que é incompatível com a modalidade do pregão; **d)** os projetos de arquitetura e urbanismo são protegidos por direitos autorais (Lei 9.610/1998), o que confirma a sua natureza intelectual, e não padronizável; **e)** o Decreto 10.024/2019 proíbe expressamente a utilização do pregão para contratação de serviços especiais de engenharia; **f)** a modalidade inadequada compromete a qualidade técnica do projeto, gerando risco de prejuízo ao Poder Público e à sociedade; **g)** há necessidade de concessão de efeito suspensivo ativo ao recurso, pois o Município réu já está avaliando a proposta vencedora para contratação.

Relatei. Decido.

O deferimento total ou parcial da pretensão recursal, em antecipação da tutela, por decisão monocrática do relator, é cabível quando estiverem evidenciados, de um lado, a probabilidade do direito (que, no caso, consiste na probabilidade de provimento do recurso), e, de outro, o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo (CPC, art. 1.019-I, c/c art. 300).

Julgo presentes os requisitos necessários para o deferimento, em parte, da tutela recursal antecipada pelo seguinte.

O CAU/RS ingressou com ação civil pública para impugnar o Pregão Eletrônico 14/2025 da Prefeitura Municipal de Três Passos/RS. Afirmo que a modalidade de licitação escolhida (pregão) é inadequada para o objeto do certame, que envolve a *"contratação de empresa de engenharia/arquitetura para prestação de serviços técnicos para elaboração de projeto arquitetônico, estrutural, PPCI e complementares à construção de um Ginásio Poliesportivo"*.

Defende que: **a)** o objeto licitado compreende a realização de serviços técnicos intelectuais e especializados, que não podem ser considerados como "serviços comuns"; **b)** a modalidade pregão é inadequada para contratação de serviços de natureza predominantemente intelectual; **c)** a legislação proíbe a utilização do pregão para contratação de serviços especiais de engenharia; **d)** o critério de julgamento adequado seria o de "melhor técnica" ou "técnica e preço", e não o de "menor preço" (único critério admitido no pregão).

Em manifestação preliminar alegou o Município de Três Passos que: **a)** o pregão foi realizado com base na Lei 14.133/2021; **b)** o objeto era a elaboração de projetos arquitetônico e complementares para construção de ginásio poliesportivo; **c)** os serviços foram classificados como "comuns de engenharia", com especificações objetivas; **d)** a impugnação administrativa do CAU/RS foi protocolada em 18/02/2025, após o prazo-limite; **e)** houve ampla competitividade, com 38 empresas participantes; **f)** a contratação

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

resultou em economia de R\$ 76.000,01 aos cofres públicos; **g)** a legalidade da utilização do pregão eletrônico para serviços comuns de engenharia encontra respaldo não apenas na nova Lei de Licitações, como também em precedentes do Tribunal de Contas da União, do TRF/4 e de outros tribunais, inclusive com aplicação da Súmula 257 do TCU.

Ao indeferir o pleito liminar considerou o magistrado que: **a)** os serviços licitados (elaboração de projeto arquitetônico, estrutural, PPCI e complementares para construção de ginásio poliesportivo) podem ser objetivamente dimensionados e enquadrar-se como serviços comuns de engenharia, passíveis de licitação na modalidade pregão eletrônico; **b)** o Decreto 10.024/2019, que regula o pregão eletrônico, prevê expressamente a possibilidade de utilização do pregão para contratações de serviços comuns de engenharia, vedando apenas sua utilização para serviços especiais de engenharia; **c)** a Súmula 257 do Tribunal de Contas da União (TCU) ampara o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia, conforme a Lei 10.520/2002; **d)** não há exigência de atividade intelectual individualizada e heterogênea no caso concreto, uma vez que a elaboração dos projetos deve apenas seguir normas técnicas e de segurança aplicáveis, com submissão posterior à validação por órgãos competentes, o que confirma a existência de padrões comuns obrigatórios; **e)** o cancelamento do certame poderia trazer prejuízo aos serviços prestados pelo Município, devendo-se privilegiar a modalidade de pregão eletrônico como forma de ampliar a disputa na oferta de serviços para o Poder Público e obter menor custo; **f)** há jurisprudência consolidada do TRF/4 permitindo a utilização de pregão eletrônico para contratação de serviços similares, como elaboração de PPCI e projetos de engenharia padronizáveis.

Em que pesem os fundamentos constantes na decisão recorrida, a controvérsia me parece deva ser analisada em cotejo com todos os dispositivos legais constantes na atual Lei de Licitações que tratam do tema em debate.

O Pregão Eletrônico 14/2025, realizado pelo Município de Três Passos, tem por objeto "**...a contratação de Empresa do ramo pertinente de engenharia/ arquitetura para prestação de serviços técnicos para elaboração de projeto arquitetônico, estrutural, PPCI e complementares à construção de um Ginásio Poliesportivo na localidade de Padre Gonzales, no Município de Três Passos, compreendendo o projeto estrutural completo, memoriais, planilhas orçamentárias, cronograma, BDI e Encargos Sociais, atendendo a legislação vigente, conforme anexo I deste Edital, solicitado pela Secretaria Municipal de Educação, que fará o acompanhamento e fiscalização quando da execução da obra.**"

O critério de julgamento foi o de menor valor, considerado o menor dispêndio para a Administração:



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

1. OBJETO:

Constitui objeto da presente LICITAÇÃO, a contratação de Empresa do ramo pertinente de engenharia/ arquitetura para prestação de serviços técnicos para elaboração de projeto arquitetônico, estrutural, PPCI e complementares à construção de um Ginásio Poliesportivo na localidade de Padre Gonzales, no Município de Três Passos, compreendendo o projeto estrutural completo, memoriais, planilhas orçamentárias, cronograma, BDI e Encargos Sociais, atendendo a legislação vigente, conforme anexo I deste Edital, solicitado pela Secretaria Municipal de Educação, que fará o acompanhamento e fiscalização quando da execução da obra.

2. LOCAL, DATA, HORÁRIO PARA RECEBIMENTO DOS ENVELOPES, CREDENCIAMENTO, INTERVALO DE LANCE E REALIZAÇÃO DO PREGÃO.

2.1 LOCAL: PORTAL DE COMPRAS PÚBLICAS –

www.portaldecompraspublicas.com.br;

2.2 DATA: 10/02/2025

2.3 RECEBIMENTO DAS PROPOSTAS ATÉ: 08h10min

2.4 HORÁRIO DE ABERTURA DAS PROPOSTAS: 08h12min

2.5 INTERVALO DE LANCE: R\$ 0,01 (um centavo)

Obs. Todas as referências de tempo observam o horário de Brasília e, desta forma, serão registradas no sistema eletrônico e na documentação relativa ao certame.

3. DESCRITIVO DA LICITAÇÃO

3.1. MODALIDADE: Pregão Eletrônico.

3.2. CRITÉRIO DE JULGAMENTO: Aquisição pelo **Menor Valor por item**, considerado o menor dispêndio para a Administração, nos termos do art. 34 da Lei nº 14.133/2021, e observadas as exigências contidas neste Edital e seus Anexos quanto às especificações do objeto.

3.3. MODO DE DISPUTA: Aberto

A nova Lei de Licitações (14.133/2021) estabelece cinco modalidades de licitação:

Art. 28. São modalidades de licitação:

I - pregão;

II - concorrência;

III - concurso;

IV - leilão;

V - diálogo competitivo.

De acordo com essa Lei, a definição da modalidade de licitação a ser utilizada pela Administração Pública passou a depender do objeto a ser contratado.

No caso, o objeto mediato da licitação é a obtenção de serviço de elaboração de projeto executivo para a construção de um Ginásio Poliesportivo na localidade de Padre Gonzales, no Município de Três Passos.

Assim se constata da análise das diretrizes básicas para a elaboração dos projetos e serviços:



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

8. DIRETRIZES BÁSICAS PARA A ELABORAÇÃO DOS PROJETOS E SERVIÇOS

- a) Todos os projetos deverão ser compostos pelas peças e detalhamentos que propiciem o seu pleno entendimento e execução;
- b) Economicidade por meio de soluções racionais;
- c) Flexibilidade e funcionalidade das instalações, bem como utilização de soluções que visem a segurança e proteção das pessoas e das instalações;
- d) Simplicidade de soluções, reduzindo os custos de manutenção e operação;

- e) Especificação dos materiais de boa qualidade de forma a garantir a durabilidade, manutenibilidade e que possibilitem a competição no mercado;
- f) Utilização de equipamentos e técnicas que obedçam às normas técnicas e ambientais aplicáveis;
- g) Os projetos deverão obedecer às normas ABNT, Normas Regulamentadoras de Segurança e Saúde do Trabalhador, códigos, leis, decretos, portarias e normas federais/estaduais/municipais, resoluções do CREA/CAU e as normas das concessionárias de serviços públicos;
- h) O projeto deve seguir todas as norma e leis de acessibilidade, como NBR 9050, lei 10.098/2000 e decreto 5296/2004;
- i) Nos projetos deverão ser especificados materiais e **equipamentos** que estejam disponíveis no mercado nacional, de preferência no mercado local, não sendo permitida a utilização de protótipos de produtos improvisados ou não testados suficientemente;
- j) Torna-se imprescindível a realização de vistoria ao local do responsável pelos projetos, pois somente através dela poderão ser verificadas as condições e eventuais restrições que possam balizar a elaboração dos projetos e a execução da obra.
- k) As especificações serão elaboradas visando equilibrar economia e desempenho técnico, considerando custos de fornecimento e de manutenção, porém sem prejuízo da vida útil do componente da edificação;
- l) O projeto deverá ser aprovado pelo setor responsável do município e assim receber o alvará de construção;
- m) As diretrizes e descrições relativas ao desenvolvimento do projeto não são exaustivas, portanto, deverá ser projetado o melhor possível com detalhamento com a maior quantidade possível com todas as descrições e informações indispensáveis à correta e completa execução de todo o projeto.

A Lei 14.133/2021 (art. 6º, XXVI) conceitua o projeto executivo como o *"conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes;"*

A prévia elaboração de projeto executivo é, de regra, exigência legal (art. 45, § 1º, da Lei 14.133/2021) para a posterior execução de obras e serviços de engenharia:

§ 1º É vedada a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, ressalvada a hipótese prevista no § 3º do art. 18 desta Lei.

Dado, assim, o objeto da licitação, sequer cabe no momento entrar na discussão se os serviços de engenharia a serem futuramente prestados serão ou não qualificados como "comuns".



Poder Judiciário
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

A realização de trabalho de elaboração de projetos executivos caracteriza-se como serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual, na forma da Lei 14.133/2021:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XVIII - serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: aqueles realizados em trabalhos relativos a:

*a) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e **projetos executivos**; (grifado)*

Por sua vez, a Lei de Licitações veda a aplicação do pregão às contratações de serviços técnicos de natureza predominantemente intelectual:

Art. 29.

*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**.*

Nesse contexto, tenho no momento como demonstrada a inadequação da modalidade licitatória utilizada pelo réu para o propósito almejado.

A alegada economia aos cofres públicos obtida com a contratação não justifica a manutenção da modalidade de pregão, na medida em que o interesse público primário exige, no caso, a adoção de modalidade licitatória que possibilite levar-se em consideração critério de julgamento baseado em técnica.

O pregão tem como critérios de julgamento apenas o menor preço ou o maior desconto.

Embora seja importante considerar o custo, a adoção exclusiva de critério meramente econômico pode conduzir à seleção de proposta menos qualificada e que não contemple soluções técnicas adequadas que prevejam concepção e detalhamentos específicos e particulares. Haveria, assim, risco de comprometimento não apenas da qualidade do projeto, mas também da própria funcionalidade, segurança e durabilidade da futura obra pública, o que afrontaria o princípio da eficiência.

A exigência de critério técnico (melhor técnica ou técnica e preço) para o julgamento das propostas mostra-se aqui como o mais recomendável para o tipo de contratação, pois proporciona equilíbrio entre qualidade e custo de obra.

Cabe também considerar que um projeto bem elaborado tecnicamente, mesmo que não seja o mais barato, pode à frente resultar em economia durante a execução da obra e após a sua conclusão.

Impõe-se, assim, a suspensão do procedimento licitatório ao menos até o julgamento de mérito da ação civil pública de origem.

**Poder Judiciário****TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO**

O perigo de dano decorre do fato de que a continuidade do certame, sob a modalidade impugnada, poderá conduzir à celebração e à execução de contrato administrativo com fundamento em procedimento licitatório inadequado à natureza do objeto, cuja anulação comprometerá a implementação da política pública almejada.

Por outro lado, destaco que o exame ora realizado restringe-se à análise da legalidade da modalidade licitatória adotada no Pregão Eletrônico 14/2025, não implicando interferência do Poder Judiciário na esfera discricionária da Administração quanto à conveniência e oportunidade da realização de novo certame sob outra modalidade de licitação.

Ante o exposto, **defiro em parte o pedido de antecipação da tutela recursal**, para determinar a imediata suspensão dos atos decorrentes do Pregão Eletrônico 14/2025 da Prefeitura Municipal de Três Passos/RS e impedir a homologação/execução de quaisquer propostas, em face da inadequação daquela modalidade para o objeto da licitação.

Intimem-se as partes, inclusive para contrarrazões. A seguir, dê-se vista ao Ministério Público Federal.

Após, adotem-se as providências necessárias para julgamento.

Documento eletrônico assinado por **CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR, Desembargador Federal Relator**, na forma do artigo 1º, inciso III, da Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006 e Resolução TRF 4ª Região nº 17, de 26 de março de 2010. A conferência da **autenticidade do documento** está disponível no endereço eletrônico <http://www.trf4.jus.br/trf4/processos/verifica.php>, mediante o preenchimento do código verificador **40005089179v34** e do código CRC **333a5128**.

Informações adicionais da assinatura:

Signatário (a): CÂNDIDO ALFREDO SILVA LEAL JUNIOR

Data e Hora: 22/04/2025, às 12:50:50

5010920-22.2025.4.04.0000

40005089179.V34