



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CÂMARA NACIONAL DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS - CNLCA/DECOR/CGU  
**PARECER n. 00021/2023/CNLCA/CGU/AGU**

**NUP: 00688.000717/2019-98**

**INTERESSADOS: DECOR**

**ASSUNTOS:** Revisão e atualização da Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União nº 54, que versa sobre a atribuição legal para definição da natureza comum do bem ou serviço ou do caráter de obra ou serviço de engenharia para fins de enquadramento da modalidade de licitação.

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. PREGÃO. BENS E SERVIÇOS COMUNS. OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. LEI Nº 14.133, DE 1º DE ABRIL DE 2021. ATRIBUIÇÃO LEGAL PARA DEFINIÇÃO DA NATUREZA COMUM DO BEM OU SERVIÇO PARA FINS DE DEFINIÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO. ATRIBUIÇÃO LEGAL PARA DEFINIÇÃO DA NATUREZA DE OBRA OU DE SERVIÇO DE ENGENHARIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DA MODALIDADE DE LICITAÇÃO. COMPETÊNCIA DO AGENTE OU DO SETOR TÉCNICO-ADMINISTRATIVO DA ADMINISTRAÇÃO PARA, NO REGIME DA LEI Nº 14.133, DE 2021, DEFINIR SE O OBJETO DA LICITAÇÃO DIZ RESPEITO A CONTRATAÇÃO DE BEM OU SERVIÇO COMUM, OU, AINDA, A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA. COMPATIBILIDADE DA ORIENTAÇÃO NORMATIVA AGU Nº 54 COM A NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS.

Sra. Coordenadora e demais membros da CNLCA,

## **I - RELATÓRIO**

1. Trata-se de demanda encaminhada pelo Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos - DECOR/CGU/AGU à Câmara Nacional de Licitações e Contratos - CNLCA, destinada à análise no que se refere à atualização de conteúdo das Orientações Normativas da Advocacia-Geral da União – AGU, especialmente em razão da publicação da Nova Lei de Licitações e Contratos, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (NLLCA).

2. Neste parecer serão examinados os eventuais impactos da Lei n. 14.133, de 2021, em relação ao enunciado da Orientação Normativa da Advocacia-Geral da União n. 54, que versa sobre a atribuição legal para definição da natureza comum do bem ou serviço ou do caráter de obra ou serviço de engenharia para fins de enquadramento da modalidade de licitação.

É o suficiente relato.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO**

3. A Orientação Normativa nº 54, de 25 de abril de 2014, da Advocacia-Geral da União versa sobre a atribuição legal para definição da natureza comum do bem ou serviço ou do caráter de obra ou serviço de engenharia para fins de enquadramento da modalidade de licitação, o que faz com o seguinte texto:

COMPETE AO AGENTE OU SETOR TÉCNICO DA ADMINISTRAÇÃO DECLARAR QUE O OBJETO LICITATÓRIO É DE NATUREZA COMUM PARA EFEITO DE UTILIZAÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO E DEFINIR SE O OBJETO CORRESPONDE A OBRA OU SERVIÇO DE ENGENHARIA, SENDO ATRIBUIÇÃO DO ÓRGÃO JURÍDICO ANALISAR O DEVIDO ENQUADRAMENTO DA MODALIDADE LICITATÓRIA APLICÁVEL.

4. Segundo esse enunciado da AGU, a constatação na natureza comum do bem ou serviço, assim como do caráter de obra ou serviço de engenharia do objeto da licitação/contratação, não é atribuição legal do órgão de assessoramento jurídico, mas sim da área técnica componente da administração contratante.

5. Entendemos que o texto da Orientação Normativa é compatível com a Nova Lei de Licitações, uma vez que esse novo diploma legal não traz alterações quanto a esse ponto.

6. É fato que a Lei nº 14.133, de 2021, traz a definição legal de bem ou serviço comum e de obras e serviços de engenharia. Segundo o art. 6º da NLLCA:

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

(...)

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 alteração substancial das características originais de bem imóvel;

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;

(...)

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, 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;

7. Apesar de esses conceitos estarem legalizados, a sua constatação depende de um conhecimento técnico que extrapola a definição legal, pois os termos legais utilizados para as definições de bem ou serviço comum, obra e serviço de engenharia possuem conteúdos técnicos que a averiguação de tais elementos em casos concretos depende de agentes públicos que possuam tais conhecimentos.

8. Vale dizer que no regime anterior, o da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, combinado com o da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, esses conceitos legais já existiam, o que não evitou que a Advocacia-Geral da União viesse a editar a mencionada orientação normativa. No âmbito da Lei nº 14.133, de 2021, a regra segue sendo a mesma, pois os conceitos ali previstos trazem consigo a mesma carga técnica e a Nova Lei de Licitações não dispõe especificamente de modo contrário ao previsto na Orientação Normativa quanto à competência para a constatação da natureza do objeto da contratação a qual se destina a licitação.

9. Sendo assim, **opinamos no sentido de manter a redação da Orientação Normativa nº 54 da Advocacia-Geral da União, tendo em vista que se trata de enunciado compatível com o a Lei nº 14.133, de 2021, pois é da área técnica a atribuição legal de definir se o objeto da contratação tem natureza comum ou especial, ou se se trata de obra ou serviço de engenharia (comum ou especial), cabendo ao órgão de assessoramento jurídico, apenas o apontamento da modalidade adequada, considerando o tratamento contido na Lei.**

### III - CONCLUSÃO

10. Ante o exposto, realizada a análise da Orientações Normativa da AGU de nº 54, que versa sobre a atribuição legal para definição da natureza comum do bem ou serviço ou do caráter de obra ou serviço de engenharia para fins de enquadramento da modalidade de licitação, com vistas à adequação de seu enunciado ao regime instituído pela Lei nº 14.133, de 2021, concluímos que **a Orientação Normativa AGU nº 54 é compatível com a Lei nº 14.133, de 2021, não carecendo de qualquer alteração .**

RAFAEL SÉRGIO LIMA DE OLIVEIRA  
PROCURADOR FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00688000717201998 e da chave de acesso da73bdc5



Documento assinado eletronicamente por FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FABRICIO LOPES OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 18-06-2024 15:56. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.



Documento assinado eletronicamente por LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCAS HAYNE DANTAS BARRETO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 17-06-2024 15:56. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por LUCIANO MEDEIROS DE ANDRADE BICALHO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LUCIANO MEDEIROS DE ANDRADE BICALHO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2024 18:38. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por DIEGO FRANCO DE ARAÚJO JURUBEBA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO FRANCO DE ARAÚJO JURUBEBA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2024 13:47. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2024 13:17. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): FLÁVIO GARCIA CABRAL, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2024 13:18. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por TAÍS TEODORO RODRIGUES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): TAÍS TEODORO RODRIGUES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2024 12:13. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CAMILA LORENA LORDELO SANTANA MEDRADO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2024 12:06. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): LIANA ANTERO DE MELO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2024 12:29. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): DIEGO DA FONSECA HERMES ORNELLAS DE GUSMÃO, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2024 11:46. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SCHAEFER COMPARIN, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2024 12:08. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): THYAGO DE PIERI BERTOLDI, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 14-06-2024 12:13. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): MICHELLE MARRY MARQUES DA SILVA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 31-07-2024 23:26. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---



Documento assinado eletronicamente por RAFAEL SÉRGIO LIMA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1739274978 e chave de acesso e431fd84 no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RAFAEL SÉRGIO LIMA DE OLIVEIRA, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 12-06-2024 10:18. Número de Série: 65437255745187764576406211080. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---