

## ORIENTAÇÃO N.º 098/2022

### DEFINIÇÕES DE OBRAS E SERVIÇO DE ENGENHARIA

[comuns e especiais]

#### Resumo

A GEPAM elabora a presente Orientação Preventiva tratando sobre as definições de obras e serviços de engenharia e a distinção legal entre serviços comuns e especiais.

#### Introdução

De início, cabe-nos colacionar o Artigo 6º incisos , XII e XXI, da Lei 14.133/21:

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;

[...]

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;

#### Orientação

A definição de Obra trabalha diretamente com a noção de obra de engenharia, ao vincular o envolvimento da atividade profissional do arquiteto (Lei 12.378/10) e do



engenheiro (Lei 5.194/66). Tem-se, neste ponto, a noção específica de obra, portanto, eliminando outros conceitos em que não se exija a intervenção desses profissionais.

A distinção, entre serviço e obra, deve ficar no âmbito da preponderância. Por essa noção, estaríamos diante de uma obra quando preponderasse o resultado dela esperado, consistindo este na criação ou modificação de um bem corpóreo, tal como expresso no conceito legal antes reproduzido.

Para Hely Lopes Meirelles:

*“O que caracteriza o serviço e o distingue da obra é a predominância da atividade sobre o material empregado. A atividade operativa é que define e diversifica o serviço, abrangendo desde o trabalho braçal do operário até o labor intelectual do artista ou a técnica do profissional mais especializado”<sup>1</sup>.*

Seria, por sua vez, serviço, quando preponderasse a atividade humana, *“destinada a obter determinada utilidade... de interesse da Administração”* [art. 6º, XI].

Tratando-se do Serviço de Engenharia, a definição possui conceito excludente, entendendo ser serviço de engenharia as atividades dos arquitetos e engenheiros [e técnicos] que não se enquadrem no conceito de obra [do inciso XII do artigo 6º], concentrando-se na ideia do resultado [lembre-se: serviço visa *“obter determinada utilidade[... ]de interesse da Administração”*].

Além disso, a norma divide os serviços de engenharia em duas categorias:

**COMUNS:**, como o nome diz, são aqueles corriqueiros, padronizáveis e via de regra os *de manutenção, de adequação e de adaptação de bens móveis e imóveis, com preservação das características originais dos bens.*

**ESPECIAIS:** Ao contrário dos serviços albergados pelo conceito anterior, são mais complexos, específicos e se afastam do enquadramento comum.

Novamente, de forma excludente, é possível definir a classificação dos serviços comuns como sendo aqueles que não se enquadrarem no conceito de serviços especiais.

Se essa distinção sempre foi importante para fins de definição da modalidade licitatória, além da alocação de exigências e/ou estruturação do edital, de modo geral, com a Nova Lei de Licitações se torna ainda mais necessário compreender, em cada caso, tratar-se de serviços comuns ou especiais, sendo este um elemento norteador de todo o processo, especialmente da etapa preparatória: matriz de riscos, necessidade de projetos, exigências, modalidade, regras

---

<sup>1</sup> Licitação e Contrato Administrativo, 12ª ed., Editora Malheiros, p 50.



de consórcio, subcontratação, duração contratual, enfim, essa diretriz influenciará nas motivações administrativas envolvendo cada aspecto do processo licitatório.

Nessa linha, o art. 29, parágrafo único, da Lei Federal nº 14.133/21 prevê:

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.**

[destacamos]

Sobre o uso do pregão em serviços de engenharia, é interessante citar o posicionamento já pacificado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, no sentido de que os referidos serviços podem ser licitados por pregão, não existindo impeditivo absoluto, sendo vedada essa combinação [modalidade pregão e serviços de engenharia] apenas quando se tratar de serviço complexo, não comum, o que desenquadra o objeto do conceito basilar para uso do pregão: os serviços comuns. Essa interpretação pode ser importada à Nova Lei em razão da imutabilidade dos conceitos de cabimento do pregão, já existentes na antiga legislação e que foram mantidos. Veja:

**TC-014550/026/10<sup>2</sup>**

[...]

No que diz respeito à modalidade de licitação adotada - Pregão - inexistente contrariedade às normas gerais da Lei Federal nº 10.520/02, tendo em vista as alterações introduzidas pelo Decreto Estadual nº 49722/05, bem como do entendimento desta E. Corte, ou seja, o conceito de bens e serviços comuns pode ser estendido a serviços de engenharia.

Preenchendo essa ideia, de análise casuística, que determinará a natureza comum ou especial dos serviços de engenharia, cita-se o **TC-000401/003/12**, no qual o Tribunal refletiu sobre as peculiaridades do objeto enquadrando-o em uma das classificações e, por fim, entendeu pela sua complexidade, desqualificando o uso da modalidade pregão:

**43 TC-000401/003/12<sup>3</sup>**

[...]

De fato, o objeto licitado abrange, por exemplo, conexões por fibra óptica conhecidas como backbone ou infovia. Tal subsistema envolve aspectos de Engenharia de Infraestrutura, sendo razoável entender que a passagem dos cabos encontrará diversos obstáculos que precisarão ser vencidos, como

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/136650.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/136650.pdf). Acessado em 3 de junho de 2022.

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/493207.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/493207.pdf). Acessado em 3 de junho de 2022



ruas, vias, obras civis, relevo, sobreposição de camadas de fiação e demais empecilhos físicos presentes em ambiente urbano ou rural, gerando a necessidade de várias intervenções na infraestrutura municipal, com atuação de profissionais das áreas da engenharia civil e elétrica.

[...]

Efetivamente não se trata de objeto comum, mas complexo, —com interfaces técnicas, operacionais e de planejamento incompatíveis com a simplicidade do Pregão, como assinalado pela r. Decisão combatida.

### **Conclusão**

Assim, apesar das interessantes descrições de obras e serviços de engenharia, ganha destaque o enquadramento das categorias de serviços de engenharia, já que é elemento fundamental na escolha da modalidade licitatória.

Interferindo, também, de forma determinante na etapa preparatória, especialmente com relação: à matriz de riscos, necessidade de projetos, exigências, qualificações, regras de consórcio, subcontratação, duração contratual, entre outros aspectos. A NLL admite, assim como previa a legislação anterior, que se promova pregão para serviços de engenharia comuns [art.29, Parágrafo único], sendo que o TCE/SP corrobora com essa compreensão.

Adamantina/SP, 06 de junho de 2022.

Elaborada por:

**José Carlos Pacheco de Almeida**

Advogado – OAB/SP n.º 209.124

**Leonardo Vieira de Souza**

Consultor

