

# O SIGNIFICADO DA EXPRESSÃO “SERVIÇOS DE ENGENHARIA” PARA OS FINS DA LEI DE LICITAÇÕES (LEI 8.666/93)

Miguel Teixeira Filho  
Advogado em Joinville/SC  
[www.teixeirafilho.com.br](http://www.teixeirafilho.com.br)

## 1 Introdução

O presente estudo tem por objetivo traçar os contornos da conceituação jurídica da expressão “*serviços de engenharia*”, para fins de enquadramento na modalidade de licitação prevista no art. 23, inciso I, bem como na modalidade de dispensa de licitação de que trata o art. 24, inciso I, ambos da Lei 8.666/93.

## 2 Das disposições da Lei de Licitações

Ao estabelecer limites de valores estimados das contratações, seja para efeitos de definir a modalidade de licitação a ser aplicada, na forma de seu artigo 23, inciso I, seja para determinar a dispensabilidade da mesma, conforme artigo 24, inciso I, a Lei 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos) privilegiou as obras e serviços de engenharia com valores bastante superiores aos demais serviços e compras.

Da leitura dos citados dispositivos verifica-se que se o objeto da contratação for enquadrado como *obra* ou *serviço de engenharia*, terá a Administração uma margem bem maior tanto para realizar modalidade mais simples quanto para dispensar a licitação.

No entanto, depara-se o intérprete e aplicador da Lei, por vezes, com uma certa dificuldade em fazer o enquadramento do objeto na conceituação de obra ou serviço de engenharia, para efeitos de definição da modalidade de licitação ou proceder à dispensa.

É que, como aponta MARÇAL JUSTEN FILHO a distinção legal entre obra e serviço, constante da Lei 8.666/93, é insuficiente e defeituosa, na esteira do que já ocorria com o Decreto-Lei 2.300/86. (*Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. São Paulo : Dialética. 2002. 9ª ed., p. 108.

Na verdade, quanto a definição do termo "*obra*" não se pode dizer que a redação da Lei seja tão defeituosa, uma vez que, muito embora a Lei não tenha dado uma exata explicação daquilo que se conceitua como obra, ao menos no art. 6º, inciso I, cuidou de fornecer um elenco exaustivo de exemplos de obras, a saber:

I - Obra - toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;.

A dificuldade maior está na definição do que seja o conceito de “*serviços de engenharia*”, para fins do enquadramento referido no início. Lei contém

apenas uma definição genérica (*latu sensu*) do termo "serviços", no inciso II do mesmo art. 6.º, nestes termos:

II - Serviço - toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

Obviamente que o serviço de engenharia enquadra-se, em sentido lato, na definição supra, uma vez que sempre será uma "atividade destinada a obter utilidade de interesse para a administração". Todavia, a definição do art. 6.º, II, é insuficiente, para os fins de se aferir se determinado serviço pode se enquadrar ou não nas hipóteses de licitação mais simples ou dispensa. Não há uma orientação clara, ao menos na Lei 8666/93, quanto aos critérios para se considerar se uma atividade como *serviço de engenharia* ou não.

Tal fato é lamentável, diante do manifesto propósito e opção do legislador da Lei 8666/93 em procurar dar o máximo possível de definições, para orientar o intérprete da referida norma.

Diante desta lacuna, resta ao intérprete apenas socorrer-se da interpretação doutrinária a respeito do tema.

E, neste ponto, apanha-se que há divergência de entendimentos, a seguir expostos.

### **3 Posições doutrinárias**

Uma corrente, valendo-se da interpretação dicionarista do termo "engenharia", entende que, para efeitos da Lei 8666/93, somente pode se classificar como *serviços de engenharia*, a atividade que consistir em "criação de estruturas, dispositivos e processos que se utilizam para converter recursos naturais em formas adequadas ao atendimento das necessidades humana".

É o que pensa, por exemplo, WAGNER AZEVEDO DA SILVA, conforme seu estudo *Serviços de engenharia - definição frente a Lei de Licitações e Contratos na Administração Pública*. (site Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 52, nov. 2001. [www1.jus.com.br](http://www1.jus.com.br))

Nessa linha de posicionamento, entende o precitado estudioso que a manutenção de equipamentos, por exemplo, ainda que na grande maioria das vezes obriga a empresa a ter um engenheiro eletrônico ou mecânico em seus quadros, não induz necessariamente o enquadramento na modalidade de serviços de engenharia, pois tal profissional serviria apenas de garantia ao órgão contratante.

No mesmo sentido, é o entendimento de BENEDICTO DE TOLOSA FILHO (*Licitações*. Rio : Forense. 2000. p. 24)

Outra corrente doutrinária, no entanto, entende que se o legislador da Lei 8.666/93 deixou de albergar no conjunto de definições do art. 6.º a conceituação a respeito do que seja “obras e serviços de engenharia”, é porque quis deixar ao intérprete a incumbência de buscar tal definição nas demais normas do ordenamento jurídico.

Vale dizer, para efeitos da Lei 8.666/93 deve se entender como *serviços de engenharia* todas aquelas *atribuições* que as normas regulamentadoras da profissão reservam ao exercício privativo dos profissionais da engenharia, ou seja, todas as atividades em que se faz imprescindível a presença do profissional da engenharia, responsabilizando-se pela respectiva execução, assinando e emitindo a competente Anotação de Responsabilidade Técnica (Lei 6.496/77).

Neste sentido é o entendimento de JESSÉ TORRES PEREIRA JÚNIOR:

Por obras e serviços de engenharia devem ser entendidos aqueles compatíveis com as atividades e atribuições que a Lei federal n 5.194, de 24.12.66, art. 7º, reserva ao exercício privativo dos profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia, a saber: "planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária; estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica; ensino, pesquisas, experimentação e ensaios; fiscalização, direção e execução de obras e serviços técnicos; produção técnica especializada, industrial ou agropecuária. ( in "*Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*", Renovar, pág. 146)

Idêntica orientação é encontrada no *Boletim de Licitações e Contratos*, publicado pela Editora NDJ, sob o aconselhamento editorial de renomados juristas pátrios, dentre os quais CÁIO TÁCITO, DIÓGENES GASPARINI, LEON FREJDA SZKLAROWSKY, TOSHIO MUKAI, valendo transcrever:

Alerte-se que inexistente dispositivo legal na Lei nº 8.666/93 que conceitue ‘obra e serviço de engenharia’, já que, quando pretendeu definir, o legislador indicou de forma genérica o que será considerado ‘obra’ e ‘serviço’, nos termos dos incs. I e II do art. 6º da Lei nº 8.666/93.

Portanto, para fins de adequação de cada caso concreto aos mandamentos do Estatuto Licitatório referentes a esta matéria, obras e serviços de engenharia são aqueles compatíveis com as atividades e atribuições que a Lei Federal nº seu art. 7º, reserva ao exercício privativo dos profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia, a saber: ‘planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes; exploração de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária; estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica; ensino, pesquisas, direção ou execução de obras e serviços técnicos; produção técnica especializada industrial e agropecuária’. E, ainda, as modificações

introduzidas pelo art. 1º da Resolução nº 218, de 29.6.73, do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Assim, obras e serviços de engenharia, em regra, são todos aqueles que exigem a presença in loco de um profissional habilitado nesta área para sua execução. (*Boletim de Licitações e Contratos* - BLC 8/1997, p. 411)

Do mesmo *Boletim*, colhe-se

A expressão 'obras e serviços de engenharia', nos termos da Lei Federal Licitatória, compreende cada uma das atividades discriminadas no art. 1.º da Resolução nº 218, de 29.6.73, expedida pelo Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia.

Referido ato administrativo, ao discriminar as atividades das diferentes modalidades profissionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, veio de encontro à necessidade que havia de regulamentação do art. 7º da Lei nº 5.194, de 24.12.66, haja visto que este artigo, ao referir-se às atividades profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro agrônomo, fazia-o apenas em termos genéricos.

Assim, obras e serviços de engenharia, em regra, são todos aqueles em que seja imprescindível a presença de um profissional habilitado nesta área para sua plena execução.

Em linhas gerais, todas as atividades elencadas nessa Resolução requerem a intervenção de profissionais das áreas de Engenharia, Arquitetura ou Agronomia. [...] (*Boletim de Licitações e Contratos* - BLC – 10/1998, p. 504)

#### **4 Da Legislação regulamentadora da atividade da engenharia**

Com o propósito de identificar melhor quais são as *atribuições* que a legislação considera privativas do profissional da engenharia, na linha do posicionamento doutrinário retro, mostra-se útil transcrever o art. 7.º, da Lei Federal nº 5.194/66, que regulamenta a atividade:

Art. 7º - As atividades e atribuições profissionais do engenheiro, do arquiteto e do engenheiro-agrônomo consistem em:

- a) desempenho de cargos, funções e comissões em entidades estatais, paraestatais, autárquicas e de economia mista e privada;
- b) planejamento ou projeto, em geral, de regiões, zonas, cidades, obras, estruturas, transportes, explorações de recursos naturais e desenvolvimento da produção industrial e agropecuária;

- c) estudos, projetos, análises, avaliações, vistorias, perícias, pareceres e divulgação técnica;
- d) ensino, pesquisa, experimentação e ensaios;
- e) fiscalização de obras e serviços técnicos;
- f) direção de obras e serviços técnicos;
- g) execução de obras e serviços técnicos;
- h) produção técnica especializada, industrial ou agropecuária.

Vale menção, ainda, ao Decreto Federal nº 23.569, de 11/12/1933, que, na esteira da Lei 5.194/66, define as áreas de competência de cada uma das especializações da engenharia e arquitetura, destacando-se os seus artigos 28 e 30, que tratam da competência do engenheiro civil, do arquiteto e do engenheiro arquiteto:

Art. 28 - São da competência do engenheiro civil:

- a) trabalhos topográficos e geodésicos;
- b) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção de edifícios, com todas as suas obras complementares;
- c) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção das estradas de rodagem e de ferro;
- d) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção das obras de captação e abastecimento de água;
- e) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção de obras de drenagem e irrigação;
- f) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção das obras destinadas ao aproveitamento de energia e dos trabalhos relativos às máquinas e fábricas;
- g) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção das obras relativas a portos, rios e canais e das concernentes aos aeroportos;
- h) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção das obras peculiares ao saneamento urbano e rural;
- i) projeto, direção e fiscalização dos serviços de urbanismo;
- j) a engenharia legal, nos assuntos correlacionados com as especificações das alíneas "a" a "i";

k) perícias e arbitramento referentes à matéria das alíneas anteriores.”

[...]

Art. 30 - Consideram-se da atribuição do arquiteto ou engenheiro-arquiteto:

- a) estudo, projeto, direção, fiscalização e construção de edifícios, com todas as suas obras complementares;
- b) o estudo, projeto, direção, fiscalização e construção das obras que tenham caráter essencialmente artístico ou monumental;
- c) o projeto, direção e fiscalização dos serviços de urbanismo;
- d) o projeto, direção e fiscalização das obras de arquitetura paisagística;
- e) o projeto, direção e fiscalização das obras de grande decoração arquitetônica;
- f) a arquitetura legal, nos assuntos mencionados nas alíneas "a" a "c" deste Artigo;
- g) perícias e arbitramentos relativos à matéria de que tratam as alíneas anteriores.

Por fim, é importante ainda se fazer a leitura do art. 1º e dos artigos 2º, 4º e 21, da Resolução CONFEA 218/73, que trazem regras mais específicas acerca das atribuições específicas do arquiteto, engenheiro-arquiteto, engenheiro agrimensor e urbanista, contemplando atividades relacionadas a urbanismo, arruamento e trânsito:

Art. 1º - Para efeito de fiscalização do exercício profissional correspondente às diferentes modalidades da Engenharia, Arquitetura e Agronomia em nível superior e em nível médio, ficam designadas as seguintes atividades:

Atividade 01 - Supervisão, coordenação e orientação técnica;

Atividade 02 - Estudo, planejamento, projeto e especificação;

Atividade 03 - Estudo de viabilidade técnico-econômica;

Atividade 04 - Assistência, assessoria e consultoria;

Atividade 05 - Direção de obra e serviço técnico;

Atividade 06 - Vistoria, perícia, avaliação, arbitramento, laudo e parecer técnico;

Atividade 07 - Desempenho de cargo e função técnica;

Atividade 08 - Ensino, pesquisa, análise, experimentação, ensaio e divulgação técnica; extensão;

Atividade 09 - Elaboração de orçamento;

Atividade 10 - Padronização, mensuração e controle de qualidade;

Atividade 11 - Execução de obra e serviço técnico;

Atividade 12 - Fiscalização de obra e serviço técnico;

Atividade 13 - Produção técnica e especializada;

Atividade 14 - Condução de trabalho técnico;

Atividade 15 - Condução de equipe de instalação, montagem, operação, reparo ou manutenção;

Atividade 16 - Execução de instalação, montagem e reparo;

Atividade 17 - Operação e manutenção de equipamento e instalação;

Atividade 18 - Execução de desenho técnico.” (g.n.)

[...]

Art. 2º - Compete ao ARQUITETO OU ENGENHEIRO ARQUITETO:

I - o desempenho das atividades 01 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a edificações, conjuntos arquitetônicos e monumentos, arquitetura paisagística e de interiores; planejamento físico, local, urbano e regional; seus serviços afins e correlatos.

[...]

Art. 4º - Compete ao ENGENHEIRO AGRIMENSOR:

I - o desempenho das atividades 01 a 12 e 14 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referente a levantamentos topográficos, batimétricos, geodésicos e aerofotogramétricos; locação de:

a) loteamentos;

b) sistemas de saneamento, irrigação e drenagem;

c) traçados de cidades;

d) estradas; seus serviços afins e correlatos.

II - o desempenho das atividades 06 a 12 e 14 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referente a arruamentos, estradas e obras hidráulicas; seus serviços afins e correlatos.” (g.n.)

[...]

Art. 21 - Compete ao URBANISTA:

I - o desempenho das atividades 01 a 12 e 14 a 18 do artigo 1º desta Resolução, referentes a desenvolvimento urbano e regional, paisagismo e trânsito; seus serviços afins e correlatos.”(g.n.)

## 5 Nosso entendimento

A nosso ver, dos dois posicionamentos doutrinários acima referidos, parece que a segunda interpretação é a mais acertada. Não vemos razão para se afirmar que a presença do engenheiro numa determinada atividade de serviços sirva apenas para “garantia da contratante”. A Lei 8.666/93 não contém nenhuma afirmação nesse sentido, seja de forma implícita ou explícita.

De fato, se o legislador não cuidou de conceituar o que entende por serviços de engenharia é porque, evidentemente, quis deixar ao intérprete a incumbência de buscar tal definição nas demais normas do sistema jurídico, não se podendo olvidar que o Direito não é estanque, mas um conjunto de normas interligadas entre si.

Não obstante, é importante ressaltar que a interpretação acima não se constitui numa porta aberta para o enquadramento de todo e qualquer serviço na classificação de *serviços de engenharia*, muitas vezes apenas com o propósito de se adotar modalidade de licitação mais favorável.

Com efeito, não se pode esquecer que a Resolução 218 do CONFEA é muito abrangente. Assim, entendemos que para se classificar na modalidade de serviços de engenharia, para fins do enquadramento nas hipóteses mais simples do art. 23, I, e na de dispensa do art. 24, I, da Lei 8.666/93, os serviços em questão devem estar voltados, em sua execução, para um bem imóvel ou para uma obra pública *ou* para uma instalação incorporada ou inerente a este imóvel ou obra pública.

Nessa linha de raciocínio, por exemplo, não se poderia enquadrar um serviço de manutenção em uma máquina industrial como “serviço de engenharia”, ainda que para a execução de tal serviço possa ser imprescindível a presença e a anotação de responsabilidade técnica de um engenheiro mecânico.

Sob o mesmo critério, todavia, um serviço de reforma num sistema de elevadores de uma edificação poderia ser classificado como “serviço de engenharia”, uma vez que se trata de serviço em que se faz necessária a presença do profissional de engenharia, que responde pela sua execução por meio da Anotação de Responsabilidade Técnica (ART), e sua execução está voltada para as instalações de um bem imóvel.



## **6 Necessidade de atendimento aos requisitos do art. 7.º da Lei de Licitações**

Por derradeiro, há que se lembrar que, o art 7º, § 2º, da Lei 8.666/93 estipula que nenhuma obra ou serviço poderá ser licitado sem que a Administração, previamente, elabore:

- a) *Projeto Básico*, aprovado pela autoridade ordenadora da despesa
- b) *Especificações Técnicas*, aprovado pela autoridade ordenadora da despesa;
- c) *Orçamento Estimativo*, indicando os custos unitários e globais, aprovado pela autoridade ordenadora da despesa;

Nesse sentido, confira-se, por exemplo, o que diz o Prejulgado nº 810, do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

A realização de licitação para contratação de obras e serviços de engenharia depende da existência de projeto básico aprovado pela autoridade competente, assim como de orçamento detalhado, nos termos do § 2º do art. 7º da Lei Federal nº 8.666/93, admitindo-se a elaboração do projeto executivo (projeto final) concomitantemente à execução da obra desde que autorizado pela Administração.

Tais documentos deverão estar anexos ao Edital de Licitação, quando for o caso, para amplo conhecimento dos interessados em participar do certame.

Além disso, o procedimento da licitação deverá estar instruído com documento interno, assinado pelo responsável pelo setor, quanto à *Reserva Orçamentária* para o gasto.

## **7 Conclusões**

Diante do exposto, concluímos que para se classificar na modalidade de serviços de engenharia, para fins do enquadramento nas hipóteses mais simples do art. 23, I, e na de dispensa de licitação de que trata o art. 24, I, ambos da Lei 8.666/93:

- a) os serviços devem ser aqueles compatíveis com as atividades e atribuições que a Lei Federal nº 5.194/66, em seu art. 7º, reserva ao exercício privativo dos profissionais de engenharia;
- b) na execução dos serviços é imprescindível a presença do profissional da engenharia, na condição de responsável pela execução do serviço, emitindo e assinando a competente Anotação e Responsabilidade Técnica (ART);
- c) os serviços em questão devem estar voltados, em sua execução, para um bem imóvel ou para uma obra pública *ou* para uma instalação incorporada ou inerente a este imóvel ou obra pública;

Devem ser observadas as determinações do art. 7º, da Lei 8.666/93, no tocante à prévia existência de projeto básico, quando for o caso, especificações técnicas e orçamento detalhado quanto aos custos unitário e total, todos aprovados pela autoridade ordenadora da despesa, além da previsão de recursos orçamentários.