



## SUBSTITUTIVO DO PROJETO DE LEI Nº 1.292, de 1995

Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

### EMENDA DE PLENÁRIO Nº

66

Art. 1º Dê-se a seguinte redação aos incisos XII e XX do art. 6º e ao parágrafo único do art. 28 do Substitutivo adotado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1.292, de 1995, e apensados:

Art. 6º.....  
.....

XII – obra: toda atividade estabelecida, por força de lei, como privativa da profissão de arquiteto e engenheiro, que implique a intervenção no meio ambiente através de um conjunto harmônico de ações que, agregadas, formam um todo que inova o espaço físico da natureza ou que acarreta a alteração substancial das características originais de bem imóvel;

XX – 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 deste artigo, são estabelecidas, por força de lei, como privativas da profissão de arquiteto, engenheiro e/ou técnicos especializados.

a) serviço comum de engenharia: todo serviço de engenharia que tenha por objeto ações, objetivamente padronizáveis em termos de desempenho e qualidade, de manutenção, adequação e adaptação de bens móveis e imóveis, preservando-lhes as características originais.

b) serviço especial de engenharia: aqueles que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade, não possam se enquadrar na definição constante da alínea "a" deste inciso.



EMP66

Art. 28.....  
.....

Parágrafo único. O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual e de obras e serviços especiais de engenharia.

Art. 2º Suprima-se a redação do inciso XXI do art. 6º do Substitutivo adotado pela Comissão Especial destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1.292, de 1995, e apensados.

### JUSTIFICATIVA

O propósito das alterações sugeridas é reconhecer efetividade da modalidade pregão na busca pela vantajosidade e celeridade procedimental verificada ao longo da história, desde a origem da modalidade em 1997 (Lei nº 9.472/1997) e sua ampliação para a toda a Administração Pública no ano 2000 (Medida Provisória nº 2.026/2000).

De acordo com os dados obtidos no Portal de Compras do Governo Federal (mantido pelo Ministério da Economia), de 2013 a abril de 2018, de todos os procedimentos licitatórios realizados com recursos federais, cerca de 95% foram na modalidade pregão. A economia gerada com o uso do pregão eletrônico no Governo Federal entre 2009 a 2014 foi de aproximadamente R\$ 48.000.000.000,00. Portanto, sob um prisma de evolução das compras públicas no país, não se afigura produtora ignorar o legado já consagrado pelo pregão e suas marcas profundas nas práticas cotidianas da Administração.

Diante da inexistência de consenso e das críticas dos segmentos profissionais da área de engenharia e arquitetura, propõe-se manter a inviabilidade do pregão apenas para “obras” e “serviços especiais de engenharia”, independentemente do valor estimado.



Por outro lado, na linha do que já restou assentado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União e reafirmado no enunciado da Súmula nº 257 da Corte de Contas<sup>1</sup>, há que se defender a manutenção da possibilidade de adoção do pregão para a contratação de “serviços comuns de engenharia”.

Consoante dados obtidos no Portal de Compras do Governo Federal, apenas no ano de 2018, por meio da modalidade pregão, foram contratados “serviços de engenharia” no montante de R\$ 2.536.988.085,48, superando, em termos absolutos, todas as outras modalidades licitatórias e, ainda, as dispensas e inexigibilidades.

Em recentíssima decisão, no bojo do Acórdão nº 713/2019-Plenário, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, o TCU reiterou a plena viabilidade de se adjetivar o serviço de engenharia como “comum” e, dessa forma, pugnou pela obrigatoriedade de adoção da modalidade pregão, *in verbis*:

Segundo o art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, consideram-se serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Acerca da definição legal, creio que o ponto determinante é a existência de especificações usuais no mercado, visto que a definição objetiva dos padrões de desempenho e qualidade deve ser um requisito em qualquer licitação e não apenas no pregão.

Essa análise quanto à caracterização de um serviço como comum não é trivial e deve ser avaliada caso a caso. Nesse sentido, cabe transcrever trecho do parecer do Ministério Público junto ao TCU incorporado ao voto do Acórdão 1.092/2014-TCU-Plenário:

“Quanto à primeira das apontadas irregularidades, sou do entendimento de que o enquadramento de determinado serviço como comum ou não, para fins de aplicabilidade do pregão, deve ser realizado não simplesmente em função do rótulo dado ao serviço, mas das suas características e do que ele realmente envolve e representa no caso concreto que se considera. Isso equivale a dizer que classificar ou não um determinado serviço como comum reclama, acima de tudo, um exame predominantemente fático, de natureza técnica.”

Por ser um tema recorrente no TCU, a jurisprudência do Tribunal tem definido precedentes que servem para uma melhor definição da questão. De início, ressalto o entendimento de que **não é a complexidade do serviço ou a necessidade de capacitação técnica que irá afastar a possibilidade de utilização do pregão**, como bem exposto no voto do Acórdão 1.046/2014-TCU-Plenário, a seguir transcrito:

“18. Primeiramente, há que se ter em mente que **‘bem ou serviço comum’ deve ser entendido como aquele que detém características padronizadas, identificável por denominação usual no mercado. Portanto, a noção de ‘comum’ não está vinculada à estrutura simples de um bem ou de um serviço**. Do mesmo modo, a estrutura complexa também

<sup>1</sup> Súmula nº 257 do TCU: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei 10.520/2002”. Enunciado aprovado em sessão de 28/04/2010 (Acórdão nº 841/2010-Plenário).



não é razão bastante, por si só, para retirar a qualificação de 'bem ou serviço comum'.

19. Outro aspecto a ser mencionado diz respeito a se especificidades na execução do serviço ou a necessidade de capacitação técnica específica excluiriam a qualificação de 'comum', impedindo o uso do pregão. A meu ver, a resposta é negativa, pois um 'serviço comum' é aquele cujo mercado domina as técnicas de sua realização, de modo a permitir uma oferta segura em face das exigências previstas no edital.

20. A interpretação acima se fundamenta na parte final do parágrafo único do art. 2º da Lei 10.520/2002, que faz menção expressa a 'especificações usuais no mercado'. Ora, a complexidade do serviço não é o fator decisivo para inseri-lo, ou não, no conceito de 'serviço comum', mas sim o domínio do mercado sobre o objeto licitado. Caso apresente características padronizadas (de desempenho e de qualidade) e se encontre disponível,

a qualquer tempo, em um mercado próprio, o serviço pode ser classificado como serviço comum.

21. Em síntese, entendo que a intenção do legislador não foi ater-se à dicotomia serviço simples X serviço complexo. Na verdade, a adequação ao conceito 'bem ou serviço comum' deve se revelar diante do caso concreto.

22. Ante as considerações acima, afastado o argumento de que os serviços de auditoria independente, simplesmente por exigirem conhecimentos específicos do profissional, não se encaixariam na definição de serviço comum."

Dessa forma, a mera alegação de que os serviços a serem contratados por meio da Concorrência 1/2018 são serviços genericamente descritos como serviços "técnicos especializados" ou serviços de "engenharia consultiva" não é suficiente para justificar a escolha da modalidade concorrência. Examinando ainda a jurisprudência do TCU mais especificamente quanto à contratação de serviços de gerenciamento, supervisão e fiscalização de obras, os quais são muito similares aos serviços da licitação ora em exame, verifica-se a consolidação do entendimento de que é possível a licitação desses serviços por meio do pregão [...] [grifou-se]

Daí a necessidade de uma definição conceitual mais apurada de "obra", "serviço comum de engenharia" e "serviço especial de engenharia", como proposto na presente emenda para o art. 6º do projeto de lei.

Sala das Sessões, em      de      de 2019.

  
Deputado Reinhold Stephanes Junior  
PSD/PR