



ORIENTAÇÃO TÉCNICA Nº 0001/12

Florianópolis, 21 de maio de 2012.

Orienta os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual a respeito da contratação de manutenção de bens imóveis. SEF 7366/2012.

A Diretoria de Auditoria Geral – DIAG, por meio da Gerência de Auditoria de Contratos, com fulcro no que estabelecem a Constituição do Estado de Santa Catarina, arts. 58 e 62; a Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007; e o Decreto nº 2.056, de 20 de janeiro de 2009,

Considerando as frequentes dúvidas quanto à aplicação das normas legais referentes à contratação de manutenção de bens imóveis;

Considerando a necessidade de padronização dos procedimentos atinentes ao assunto;

Considerando a importância de propiciar aos Agentes Públicos, de forma sintetizada e objetiva, orientações de caráter preventivo;

Orienta os órgãos e entidades, quanto a aspectos relevantes acerca da contratação de serviços de manutenção de bens imóveis.

Conceito de serviços de manutenção

1 Manutenção pode ser compreendida como “atividades técnicas e administrativas destinadas a preservar as características de desempenho técnico dos componentes ou sistemas da edificação, cujo funcionamento depende de dispositivos mecânicos, hidráulicos, elétricos e eletro-mecânicos”¹.

2 As manutenções podem ser corretivas, quando executadas após a ocorrência de falha ou de desempenho insuficiente dos componentes da edificação, ou preventivas, quando executadas antes da ocorrência de falha ou de desempenho insuficiente dos componentes da edificação.

¹ Vide o “Manual de Obras Públicas-edificações-construção” (BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Estado da Administração e Patrimônio. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, 1997, p. 8/3-25/2).



Classificação dos serviços de manutenção de bens imóveis

3 A Lei (federal) nº 8.666, de 21 de junho de 1993, define em seu art. 6º obra e serviço:

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

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

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;

4 Segundo Marçal², o rol do inciso I é apenas exemplificativo; e, no inciso II tem-se a definição de serviços, a qual abarca serviços de engenharia e demais serviços.

5 Para fins de contratações, o inciso II do art. 6º considerou a manutenção como um **serviço**, contudo, não definiu serviço de engenharia.

6 Bräunert³ esclarece que serviços de engenharia são aqueles em que o serviço a ser executado “necessita obrigatoriamente de uma empresa de engenharia ou um profissional técnico habilitado com atribuição específica, imposta pela Lei (federal) nº 5.194/66 e Resoluções do CONFEA, com conseqüente obrigatoriedade de recolhimento de ART”.

7 Destaca-se, por oportuno, que o exercício da Arquitetura e Urbanismo passou a ser regulamentado pela Lei (federal) nº 12.378, em 31 de dezembro de 2010, que cria o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU.

8 Por sua vez, a Resolução nº 218, de 29 de junho de 1973, do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - CONFEA⁴ prevê que a atividade de condução de equipe de manutenção é de competência de profissional habilitado no CREA.

9 Logo, verificando-se a necessidade de se exigir que a contratada tenha prova de registro no CREA, Certidão de Acervo Técnico - CAT e/ou Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, estar-se-á diante de um serviço de engenharia.

10 Destaca-se que o termo “manutenção de bens imóveis” pode abarcar uma infinidade de itens de serviços, podendo ser classificados de acordo com sua complexidade.

11 O órgão licitante definirá se o objeto a ser contratado trata-se de serviços de engenharia ou de outros serviços após a análise técnica dos itens de serviços.

² JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. 12. São Paulo: Dialética, 2008, pág. 119.

³ BRÄUNERT, Rolf Dieter Oskar Friedrich. Como licitar obras e serviços de engenharia: (Leis nº 5.194/66 e nº 6.496/77 - Resoluções e normatizações do Confea - Súmulas, decisões e acórdãos do TCU). Belo Horizonte: Fórum, 2009.

⁴ Idem 2.



Do pregão para serviços de manutenção de bens imóveis

12 Quando se tratar de serviços de manutenção de bens imóveis, que se enquadrem no conceito de serviço comum, o órgão licitante deverá adotar como modalidade o pregão, preferencialmente eletrônico.

13 A Lei (federal) nº 10.520, de 17 de julho de 2002, disciplina que para a contratação de serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão. Sendo que, consideram-se serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

14 A Lei nº 12.337, de 05 de julho de 2002, que autoriza a adoção da modalidade pregão pela administração pública estadual, determina em seu § 2º que “o regulamento definirá os bens e serviços comuns para efeitos desta lei”.

15 O Decreto nº 2.617, de 16 de setembro de 2009, que aprova o referido regulamento, em seu art. 73, determina que a contratação de serviços comuns será precedida, obrigatoriamente, de pregão, preferencialmente eletrônico, e o Anexo II considera como serviço comum os serviços de manutenção de bens imóveis.

16 Assim, a leitura que se depreende do Decreto nº 2.617/09 é pela imposição da adoção do pregão para a contratação de manutenção de bens imóveis, sempre que a manutenção possa ser enquadrada no conceito de serviço comum.

17 Os Decretos nº 5.798/02, nº 105/03, nº 4.161/06 e nº 4.777/06, que antecederam a regulamentação atual, determinavam que a licitação, na modalidade de pregão, não se aplicava às contratações de obras e serviços de engenharia, embora classificassem em seus anexos a manutenção de bens imóveis como serviço comum.

18 Ressalta-se que, atualmente, a Lei (federal) nº 10.520/02, a Lei nº 12.337/02 e o Decreto nº 2.617/09, não vedam a utilização do pregão em se tratando de serviços de engenharia.

19 Ademais, o Decreto nº 2.617/09 arrolou como serviço comum a manutenção de bens imóveis.

20 No âmbito da União, há entendimento acerca da possibilidade da existência de serviços comuns de engenharia, conforme se depreende de diversos julgados do Tribunal de Contas da União – TCU:

9. Consoante destacado pela unidade técnica, a jurisprudência deste Tribunal, amparada por dispositivos da Lei nº 10.520/2002, que institui a modalidade de licitação denominada Pregão, e do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta esta modalidade na forma eletrônica, **posiciona-se no sentido da necessidade da realização de Pregão eletrônico para a contratação de serviços comuns de engenharia**, em razão dos benefícios que essa modalidade de licitação tem trazido à Administração (Acórdãos nº 817/2005, 1.329/2006, 2.079/2007 e 2.864/2007, todos do Plenário, entre outros). Corrobora essa última afirmação a notícia divulgada em 26/3/2009 na página da internet do portal de compras do Governo (federal) (Comprasnet), informando que 'O Governo (federal) economizou R\$ 3,8 bilhões com o pregão eletrônico em 2008. Esse valor corresponde a uma redução de 24% entre o valor de referência (o valor máximo que o Governo está disposto a pagar na aquisição de um bem ou na contratação de um serviço) e o que efetivamente foi pago pelos órgãos públicos'. (Grifou-se)



AC-0727-14/09-P Sessão: 15/04/09 Grupo: I Classe: VII Relator: Ministro RAIMUNDO CARREIRO – Fiscalização

21 Outro acórdão do TCU esclarece no mesmo sentido:

3. A Lei nº 10.520/02 não exclui previamente a utilização do Pregão para a contratação de serviço de engenharia, determinando, tão-somente, que o objeto a ser licitado se caracterize como bem ou serviço comum. As normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520/02. [VOTO]8. [...] a Lei nº 10.520/2002 condiciona o uso da modalidade Pregão somente aos serviços comuns, não excluindo previamente quaisquer espécies de serviços e contratações, sendo o rol de bens e serviços comuns previstos no decreto regulamentar meramente exemplificativo. Assim, **a existência de bens e serviços comuns deverá ser avaliada pelo administrador no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do processo licitatório.** 9. Como se vê, a referida lei não exclui previamente a utilização do Pregão para a contratação de serviço de engenharia. O que exclui essa contratação é o art. 5º do Decreto nº 3.555/2000. **Todavia, o item 20 do Anexo II desse mesmo Decreto autoriza a utilização do Pregão para a contratação de serviços de manutenção de imóveis, o que pode ser considerado serviço de engenharia.** 10. Ao examinar a aplicabilidade dos citados dispositivos legais, observo que somente à lei compete inovar o ordenamento jurídico, criando e extinguindo direitos e obrigações para as pessoas, como pressuposto do princípio da legalidade. Assim, o decreto, por si só, não reúne força para criar proibição que não esteja prevista em lei, com o propósito de regram-lhe a execução e a concretização, tendo em vista o que dispõe o inciso IV do art. 84 da Carta Política de 1988. 11. Desse modo, as normas regulamentares que proíbem a contratação de serviços de engenharia pelo Pregão carecem de fundamento de validade, visto que não possuem embasamento na Lei nº 10.520/2002. O único condicionamento que a Lei do Pregão estabelece é a configuração do objeto da licitação como bem ou serviço comum. 12. De qualquer modo, o Decreto nº 3.555/2000 regulamenta o Pregão Presencial, sendo o Pregão Eletrônico regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005, cujo art. 6º diz: "Art. 6º A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral." 13. Ou seja, não há restrição quanto à contratação de serviços de engenharia. 14. Assim, o que deve ser analisado é se o objeto do Pregão Eletrônico nº 06/2005 é serviço comum ou não. Entendo que a execução de serviços de assistência técnica, operação e manutenção, em caráter preventivo e corretivo, com fornecimento de peças, materiais e componentes, de aparelhos de ar condicionado de janela [...] e centrais de ar condicionado [...], pode ser considerado serviço comum, atendidos os requisitos essenciais de padronização e disponibilidade, a qualquer tempo, em um mercado próprio. (Grifou-se)

AC-2272-48/06-P Sessão: 29/11/06 Grupo: II Classe: VII Relator: Ministro VALMIR CAMPELO - Fiscalização

22 No Acórdão nº 817/2005 a Primeira Câmara do TCU cristalizou o seguinte entendimento:

4. Ainda como razões de decidir, recorro que a Lei nº 10.520, de 2002, condiciona o uso da modalidade Pregão somente aos serviços comuns, não excluindo previamente quaisquer espécies de serviços e contratações, e o rol de bens e serviços comuns previstos no decreto regulamentar é meramente exemplificativo. Assim, a existência de bens e serviços comuns deverá ser avaliada pelo administrador no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do procedimento licitatório.



5. Como se vê, a **Lei nº 10.520, de 2002, não exclui previamente a utilização do Pregão para a contratação de obra e serviço de engenharia**. O que exclui essas contratações é o art. 5º do Decreto 3.555, de 2000. Todavia, o item 20 do Anexo II desse mesmo Decreto autoriza a utilização do Pregão para a contratação de serviços de manutenção de imóveis, que pode ser considerado serviço de engenharia. (Grifou-se)

23 Atualmente o TCU admite a utilização do pregão para serviços comum de engenharia, conforme Súmula nº 257/2010:

O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

24 Portanto, atualmente não há impedimento legal quanto à utilização do pregão para a contratação de manutenção de bens imóveis, visando à execução de serviço comum, mesmo sendo de engenharia.

25 Contudo, a caracterização do serviço de engenharia de manutenção de bens imóveis como comum deverá ser avaliada tecnicamente pelo órgão licitante no caso concreto, mediante a existência de circunstâncias objetivas constantes da fase interna do processo licitatório.

26 Por fim, destaca-se que a utilização do pregão afasta o fracionamento de despesa, por ser esta modalidade aplicável independente do valor a ser contratado, observado o art. 54, II, do Decreto nº 2.617/09.

Das modalidades do inciso I do art. 23 da Lei (federal) nº 8.666/93

27 Em sendo de engenharia, mas não se enquadrando no conceito de serviço comum da Lei (federal) nº 10.520/2002, o órgão licitante adotará para fins de eleição da modalidade os limites fixados no inciso I do art. 23 da Lei (federal) nº 8.666/93:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

28 No momento de definição da modalidade licitatória deverá ser totalizado o valor estimado com manutenção de bens imóveis para o exercício financeiro, somando-se as possíveis prorrogações.

Fracionamento da despesa

29 Ocorre o fracionamento ilegal de despesa quando há a contratação parcelada objetivando a fuga da modalidade licitatória cabível.



30 Destaca-se que a manutenção dos imóveis pertencentes à determinada unidade orçamentária possui a mesma natureza independente do local de sua prestação, bem como, por ser usual, pode ser prevista.

31 Assim, o valor previsto para manutenção de bens imóveis para todo o exercício financeiro, considerando possíveis prorrogações, deverá ser totalizado para que seja definida a modalidade de licitação a ser aplicada pela unidade orçamentária, conforme determina o Prejulgado 1354 do TCE/SC:

Prejulgado 1354

A definição da modalidade licitatória, utilizando-se do critério econômico da contratação, deve considerar o valor total a ser despendido pela Administração Pública com o bem ou a utilidade (serviço), ainda que sua execução ultrapasse o exercício financeiro.

(...)

32 O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina - TCE/SC manifestou-se acerca do fracionamento de despesas por meio dos Prejulgados nº 488 e 1980, no seguinte sentido:

Prejulgado nº 488

É vedado o parcelamento de contratações de uma mesma obra, serviço ou compra que possa ser realizada conjunta ou concomitantemente – com o intuito de se enquadrar na hipótese de "dispensa por baixo valor" ou em modalidade inadequada de licitação com limite de valor inferior – por contrariar o artigo 8º e 24, II, da Lei de Licitações e o interesse público, além de frustrar o princípio da moralidade administrativa, preconizado no artigo 37, caput, da Constituição (federal).

Prejulgado 1980

1. A unidade gestora deve prever as contratações que realizará no curso do exercício, sendo que as despesas decorrentes de objetos não usuais ou imprevisíveis podem ser contratadas através de dispensa de licitação, desde que não ultrapassem o valor previsto no art. 24, I e II, da Lei ((federal)) 8.666/93.

2. Em razão de o orçamento ser da unidade gestora, as despesas realizadas por seus centros descentralizados, que não possuem autonomia financeira, devem ser somadas para verificação da ocorrência de fracionamento. (Grifou-se)

33 Acerca da contratação de serviço de manutenção de bens imóveis, manifestou-se o TCE/SC, no seguinte sentido:

Acórdão nº 1422/2008

6.4.3. efetue licitação para realização de obras e pequenos reparos que abarquem todas as escolas abrangidas pela Regional, em cumprimento à Constituição (federal), art. 37, XXI, à Lei (federal) n. 8.666/93, arts. 2º e 3º, pois deve ser considerado o montante a ser gasto no exercício financeiro e estimado por meio de planejamento adequado que abranja todo o período, nos termos da mesma Lei de Licitações, arts. 15, § 7º, e 57, parágrafo único (item 2.8 do Relatório DCE);

34 Pelas razões apresentadas, o órgão licitante deve realizar o planejamento global da necessidade de contratação de serviço de manutenção de bens imóveis para todas as edificações sob sua responsabilidade.



Parcelamento do objeto

35 A Lei (federal) nº 8.666/93, em seu art. 23, § 1º e § 2º, dispõe sobre o parcelamento:

Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação: (...)

§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.

36 O fracionamento de despesa, como já mencionado, é ilegal enquanto que o parcelamento do objeto é autorizado pela Lei (federal) nº 8.666/93.

37 O parcelamento do objeto está autorizado pelo § 1º do art. 23 da Lei (federal) nº 8.666/93, desde que comprovada a viabilidade técnica e econômica, objetivando o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade sem perda da economia de escala.

38 Contudo, para fins de escolha da modalidade de licitação que será aplicável a todas as parcelas, o que deve ser observado é a totalidade do objeto, conforme disciplina a última parte do § 2º do art. 23, da Lei (federal) nº 8.666/93. Entendendo-se como objeto aquele que tem a mesma natureza.

39 Nesse sentido, colaciona-se entendimento de Marçal⁵ acerca do assunto:

(...), é perfeitamente válido (eventualmente, obrigatório) promover fracionamento de contratações. Não se admite, porém, que o fracionamento conduza à dispensa de licitação. É inadmissível que se promova dispensa de licitação fundando-se no valor de contratação que não é isolada. **Existindo pluralidade de contratos homogêneos, de objeto similar, considera-se seu valor global – tanto para fins de aplicação do art. 24, incs. I e II, como relativamente à determinação da modalidade cabível de licitação.** (Grifou-se)

(...)

Não se vedam contratações isoladas ou fracionadas – proíbe-se que cada contratação seja considerada isoladamente, para fim de determinação do cabimento de licitação ou da modalidade cabível.

40 Por fim, o órgão licitante deve realizar estudo que demonstre a forma mais vantajosa de contratação, analisando se a divisão do objeto em parcelas é mais vantajosa em relação ao ganho proporcionado pela economia de escala de uma contratação em lote único.

Da alteração dos contratos

41 A Lei (federal) nº 8.666/93, em seu art. 65, determina que:

⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Ed. 12. São Paulo: Dialética, 2008, pág. 289.



§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de **reforma de edifício** ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (Grifou-se)

42 A manutenção de bens imóveis não pode ser confundida com reforma, que por definição legal é obra, conforme Lei (federal) nº 8.666/93:

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

I – Obra - toda construção, **reforma**, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta; (Grifou-se)

43 Portanto, a manutenção de bens imóveis, definida na Lei nº 8.666/93 como serviço, sujeita-se ao limite de 25%, tanto para supressões, quanto para acréscimos.

É a orientação.

Gerência de Auditoria de Licitações e Contratos
Diretoria de Auditoria Geral

Publicada em 28/05/2012.