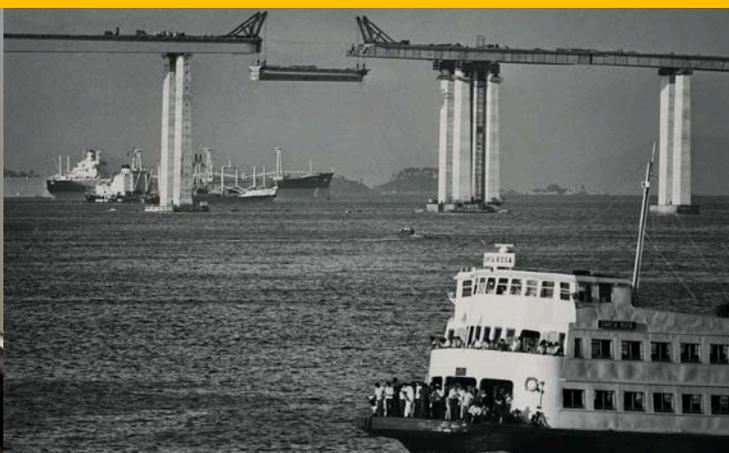




**CONFEA**  
Conselho Federal de Engenharia  
e Agronomia



# PREGÃO ELETRÔNICO x SERVIÇOS E OBRAS DE ENGENHARIA



**CONFEA**  
Conselho Federal de Engenharia  
e Agronomia



**CREA**  
Conselhos Regionais de Engenharia  
e Agronomia



**MUTUA**  
CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS PROFISSIONAIS DO CREA

# HISTÓRICO



**CONFEA**  
Conselho Federal de Engenharia  
e Agronomia

**MPv 2.182-18**  
Institui o Pregão

**Decreto 5.450**  
Institui Pregão Eletrônico

**PL 2.467/2012 Confea**  
Define aplicabilidade do  
pregão para obras e  
serviços de engenharia

**PL 0365/2014 Confea**  
Serviços de eng. jamais  
poderão ser considerados  
“serviços comuns”

2000 2001 2002 2005 2007 2010 2012 2014 2019

**Decreto 3.555**  
Aprova  
regulamento  
para a  
modalidade  
de pregão

Conversão da MPv  
na **Lei 10.520**

**Nota Técnica Confea  
PL 0074/2007**  
Contra a contratação  
por pregão

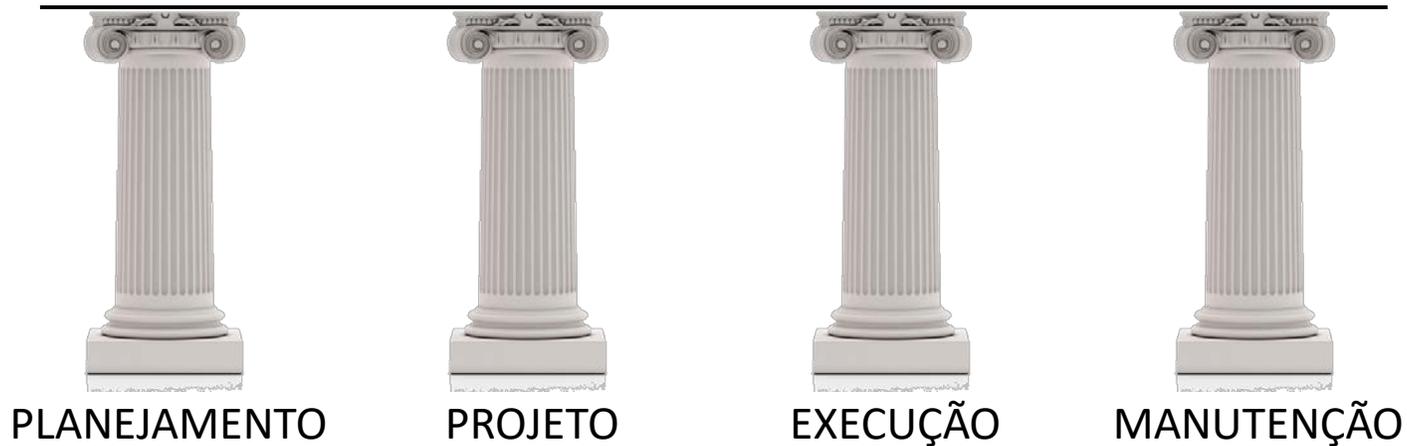
**Súmula 257 TCU**  
Pregão nas contratações  
de serviços comuns de  
engenharia  
encontra amparo na Lei  
10.520/2002

**Resolução 1.116 Confea**  
Estabelece que obras e  
serviços de engenharia  
são classificados como  
serviços técnicos  
especializados

A palavra engenharia tem origem do latim *ingenium*, que significa "produzir ou gerar talento ou qualidade nata".

O papel do engenheiro consiste na aplicação de métodos do conhecimento científico ou empírico, destinados à utilização de recursos materiais e naturais para o benefício do ser humano.

A essência de uma obra ou serviço de engenharia e arquitetura se sustenta em 4 pilares:



A inobservância de uma ou mais premissas causará prejuízos seja a curto, médio ou longo prazo.

# SOBRE O PREGÃO ELETRÔNICO

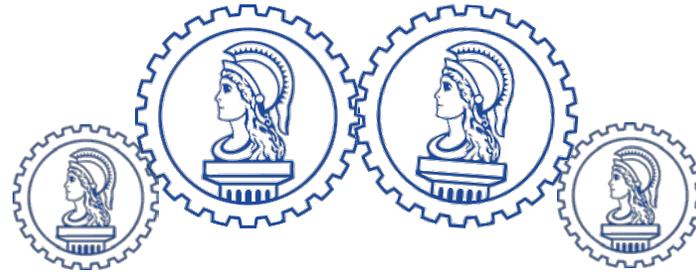
O Sistema Confea/Crea posiciona-se favoravelmente ao que estabelece a Lei 10.520/02, bem como o Decreto 5.450/05, quando o objeto da licitação estiver dentre aqueles considerados como comuns.

Porém, quando forem exigidas a execução por um profissional legalmente habilitado e a emissão de ART ou RRT, nós não concordamos que essas obras e serviços de engenharia sejam considerados comuns.

MAS ENFIM, QUAL É A DEMANDA DO SISTEMA CONFEA/CREA ACERCA DO PREGÃO ELETRÔNICO?



## Engenharia é o nosso negócio



Por isso, entendemos que os riscos na execução de uma obra pública aumentam à medida que são considerados como serviços comuns, com ênfase nos preços e não na qualidade e na segurança, deixando de lado a observância dos 4 grandes pilares.

# POSICIONAMENTO DO CONFEA



Nessa esteira, o Confea vem, ao longo do tempo, se manifestando contrariamente ao Pregão para contratações de obras e serviços de engenharia, por meio de Decisões Plenárias (0074/2007, 2467/2012, 0365/2014) e a recente Resolução nº 1.116/2019.

## Decisão Plenária 0074/2007:

“Tecnicamente, não há diferenciação entre serviços comuns e não comuns no âmbito da Engenharia, da Arquitetura ou da Agronomia, haja vista que estes serviços possuem características próprias e envolvem circunstâncias específicas, variáveis segundo as peculiaridades do local em que serão executados.”

## **Decisão Plenária 2467/2012 (alterada pela 0365/2014)**

Definir que tecnicamente existe diferenciação entre serviços comuns e não comuns no âmbito da Engenharia ou da Agronomia, pois (...) jamais poderão ser classificados como comuns, dada a sua natureza intelectual, científica e técnica, (...), exigindo portanto profissionais legalmente habilitados e com as devidas atribuições, conforme também detalha o art. 13 da Lei 8.666, de 1993, não se admitindo a sua contratação pela modalidade Pregão.

## **Decisão Plenária 0365/2014 (altera a 2467/2012):**

Definir que, tecnicamente, (...), os serviços de engenharia e agronomia que exigem habilitação legal para sua elaboração, (...), jamais poderão ser classificados como serviços comuns, (...) caracterizando-se como serviços técnicos profissionais especializados, (...), exigindo portanto profissionais legalmente habilitados e com as devidas atribuições, conforme também detalha o art. 13 da Lei 8.666/93.

## **Decisão Plenária 0365/2014 (altera a 2467/2012):**

Definir que obras prediais, industriais, de infraestrutura e ambientais, (...), as quais envolvem complexos conhecimentos técnicos e uma interação de concepção físico-financeira, (...), jamais também poderão ser consideradas “serviços comuns”, ainda mais porque a Lei 8.666/93 diferenciou obra de serviço.

## Resolução 1.116/2019:

*“obras e os serviços de Engenharia e de Agronomia, que exigem habilitação legal para sua elaboração ou execução, com a emissão da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART, são serviços técnicos especializados.”*

A Lei 6.496/77 criou a ART e estabeleceu em seu art. 1º que “todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à Anotação de Responsabilidade Técnica (ART).”

## QUESTÕES DEFENDIDAS PELO SISTEMA CONFEA/CREA

# DEFINIÇÕES DOUTRINÁRIAS

Na visão do doutrinador Hely Lopes Meirelles, “*serviços comuns são todos aqueles que não exigem habilitação especial para sua execução, podendo ser realizados por qualquer pessoa ou empresa, por não serem privativos de nenhuma profissão ou categoria profissional.*”

Portanto, isso afasta desde logo os serviços de engenharia e arquitetura, bem como aqueles objetos das modalidades de técnica e técnica e preço.

São exemplos desses serviços comuns (que em geral possuem um grande número de empresas com as mesmas possibilidades de realizá-los satisfatoriamente):

- Pintura de edifícios
- Limpeza e conservação de prédios ou máquinas simples

Hely Lopes Meirelles traz ainda o conceito de Serviços Técnicos Profissionais, que possuem, dentre outras, as seguintes características:

- Execução privativa de profissional habilitado (exigência de ART ou RRT)
- Requerem capacitação profissional e habilitação legal para seu desempenho, como ocorre com os trabalhos de Engenharia, Eletricidade, Hidráulica...

## ONDE SOMOS A FAVOR DO PREGÃO ELETRÔNICO

EM OBJETOS/PRODUTOS COMUNS



EM SERVIÇOS COMUNS

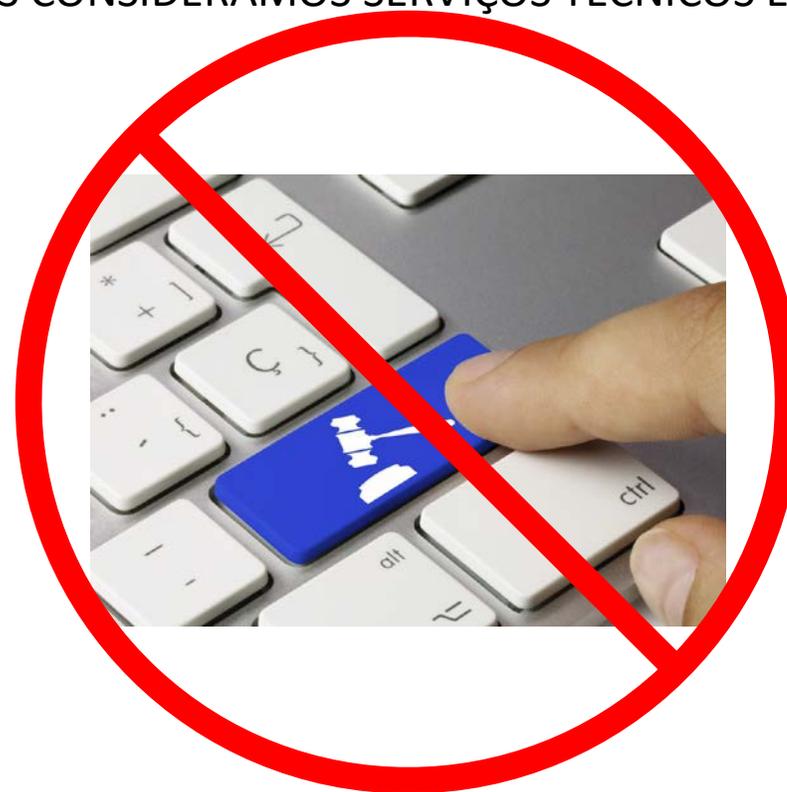


O pregão eletrônico possui características procedimentais menos complexas, possibilitando maior celeridade na contratação de bens e serviços comuns.

A redução de preços, a economicidade, bem como a observação de outros princípios consagrados na doutrina do Direito Administrativo são salutares à boa gestão da coisa pública.

## ONDE **NÃO** SOMOS A FAVOR DO PREGÃO ELETRÔNICO

EM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA E ARQUITETURA, POIS OS CONSIDERAMOS SERVIÇOS TÉCNICOS ESPECIALIZADOS



# O QUE **NÃO** DEFENDEMOS

- No pregão, o prazo para elaboração de proposta é curto. A fase de habilitação é muito singela e a modalidade estimula ao máximo a redução dos preços apresentados, contudo, sem adoção na prática de mecanismos para rejeição de propostas inexequíveis e de demonstração de viabilidade técnica de execução da proposta.

# O QUE **NÃO** DEFENDEMOS

- O pregão como forma de contratação não preserva a importância e a complexidade do trabalho intelectual e o trabalho das empresas.
- Os serviços e obras de engenharia e arquitetura são trabalhos especializados por natureza. Requerem conhecimento técnico e capacidade científica, características que muito se diferem dos produtos e serviços usuais de mercado.

# O QUE **NÃO** DEFENDEMOS

- Lances sucessivos (mergulho de preços) não são compatíveis com serviços e obras de engenharia e arquitetura. São nocivos ao bom exercício dessas profissões, ao interesse da Administração Pública e, principalmente, à sociedade.

Alguns problemas decorrentes da utilização indiscriminada do Pregão são:

- obras abandonadas;
- celebração de termos aditivos;
- falta de cumprimento de padrões de qualidade;
- redução de investimento em segurança do empreendimento, bem como dos trabalhadores.

# RESUMO DO NOSSO ENTENDIMENTO



**CONFEA**  
Conselho Federal de Engenharia  
e Agronomia

CARACTERÍSTICA DO PREGÃO ELETRÔNICO	POSICIONAMENTO
ECONOMICIDADE	
ORÇAMENTOS MAL FEITOS	
CELERIDADE PROCESSUAL	
COMPROMETIMENTO DA QUALIDADE	
INVERSÃO DE FASES	
PRIORIZAÇÃO DO VALOREM DETRIMENTO DA QUALIDADE	
BENS E SERVIÇOS COMUNS	
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	



A Engenharia Brasileira foi reconhecida mundialmente, principalmente a partir das décadas de 1970 e 1980 por sua excelência e pioneirismo em grandes obras de infraestrutura.

A lista de países que buscam engenheiros brasileiros não é pequena, entre eles os Estados Unidos, Alemanha, Colômbia, México, Iraque, Bolívia, Chile, Portugal, Angola, África do Sul...

Desde aquela época, algumas obras de grande relevância são motivos de orgulho:

PONTE RIO-NITERÓI



1968 a 1974

Maior ponte de concreto protendido do Hemisfério Sul e 6ª maior do mundo

VIADUTO 13  
Ferrovia do Trigo  
Vespasiano Corrêa/RS



1975 a 1978

Mais alto das Américas (143m) e 3º mais alto do mundo

ITAIPU



1975 a 1982

Segunda maior do mundo

CIDADE ADM. MG



2007 a 2010

Contempla o maior prédio de concreto protendido suspenso do mundo  
3.822m<sup>2</sup> de vão livre



## ALGUMAS REFLEXÕES

Durante a fase de lances sucessivos, se forem aplicados descontos que ultrapassem o limite do razoável, é muito provável que o orçamento não tenha sido feito dentro das melhores práticas de mercado.

Não há margem para tanto desconto!

Estando o orçamento correto e ainda assim havendo redução demasiada do valor na fase de lances sucessivos, há riscos de:

A obra não ser concluída



OU

Redução drástica da qualidade, pois a diminuição do valor provoca a chamada “mutação do projeto”, ou seja, a simplificação da obra para permitir a ampliação do desconto.



Para a execução de serviços de engenharia, o custo com a equipe que desempenhará o trabalho (engenheiros, arquitetos e técnicos) corresponde a 60, 70 ou até 80% do valor de referência.

É certo que os descontos ofertados vão influenciar diretamente nos salários da equipe técnica, o que, na maioria das vezes, influencia negativamente na qualidade dos serviços prestados.

As obras e serviços de engenharia não são típicos de “prateleira”.

Ou seja, os objetos dos contratos ainda serão desenvolvidos dentro da complexidade da atividade da engenharia e por isso não devem ser considerados como comuns.

Esses não vêm de uma linha de produção e não são compatíveis com algo comumente aplicável ao mercado.

Obra ou serviço de engenharia paralisado é tão danoso quanto a corrupção, pois a obra parada consome muito dinheiro (em geral com custos adicionais para sua retomada) e acaba não trazendo, no tempo certo, o benefício esperado pela sociedade enquanto seu objeto não for entregue.



## ALGUNS DADOS

## Contratações de Serviços Técnicos Especializados de Engenharia Consultiva pelo DNIT

ANO	Nº Licitações	(R\$) Valor Orçado	(R\$) Valor Homologado	Deságio
2017	67	669.262.000	369.864.000	45%
2018	55	833.085.000	400.165.000	52%
<b>TOTAL</b>	<b>122</b>	<b>1.502.347.000</b>	<b>770.029.000</b>	<b>49%</b>

*Dados das licitações realizadas pela modalidade de Pregão*

*Dados acessados pelo powerbi por:*

[link BI ANETRANS](#)

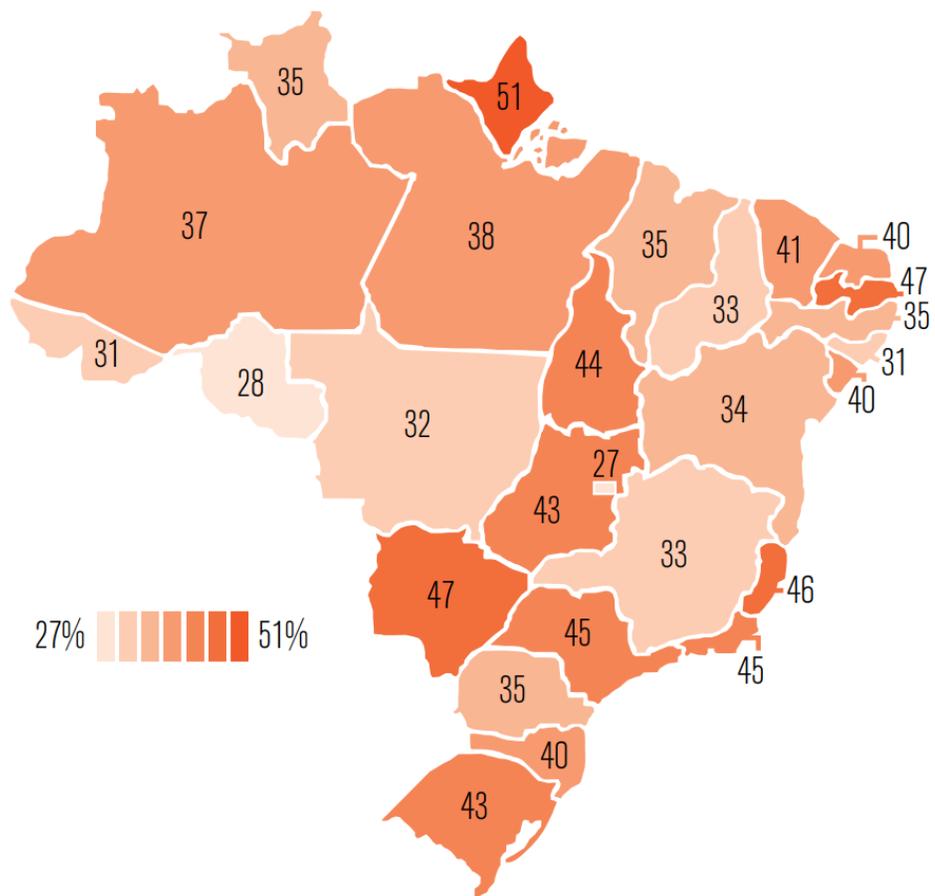
Auditoria operacional com o objetivo de elaborar um diagnóstico sobre as obras paralisadas no país financiadas com recursos da União

ACÓRDÃO 1.079/2019 – TCU – PLENÁRIO

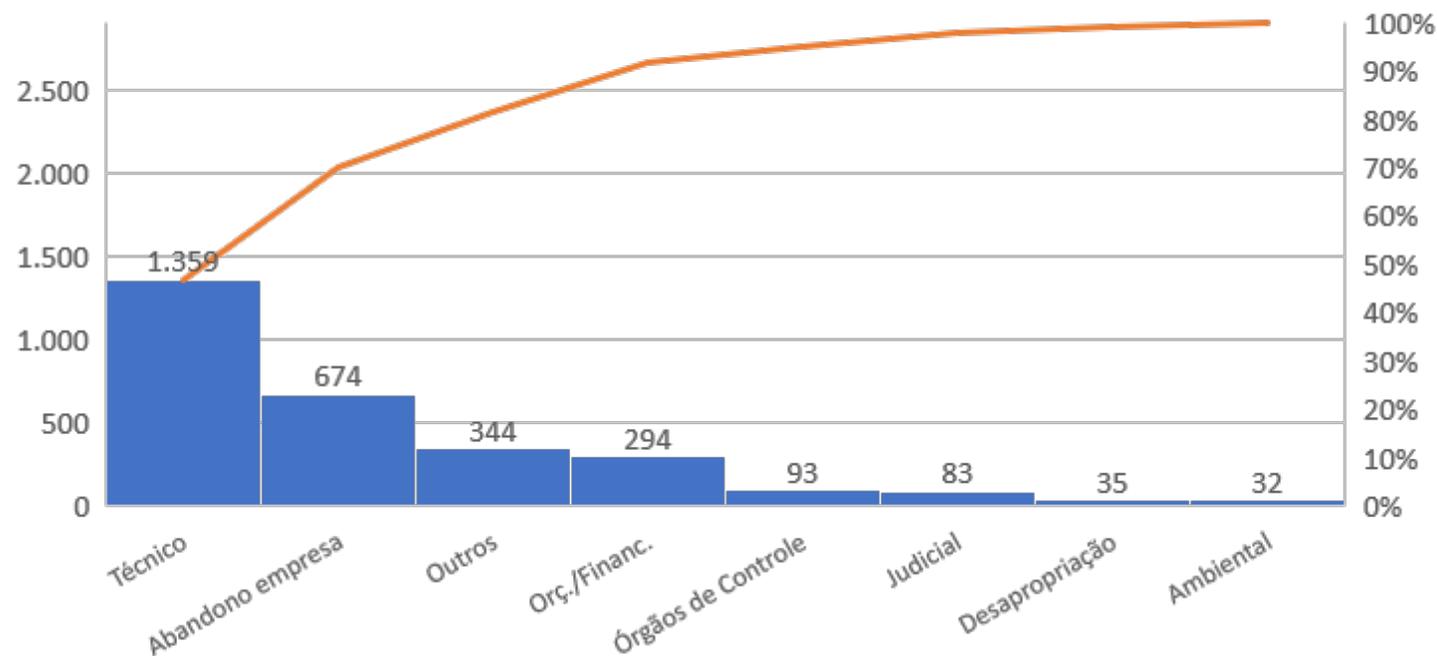
15/05/2019



## Percentuais de obras paralisadas em cada ente federativo



## Principais motivos para a paralisação das obras, de acordo com os dados do PAC



## Obras (por banco de dados)

Bco de Dados	Nº Obras	Paralisadas	%
CEF	14.224	8.771	61,7%
PAC	10.666	2.292	21,5%
MEC	10.067	2.628	26,1%
DNIT	1.168	294	25,2%
FUNASA	2.287	418	18,3%
<b>Total Geral</b>	<b>38.412</b>	<b>14.403</b>	<b>37,5%</b>



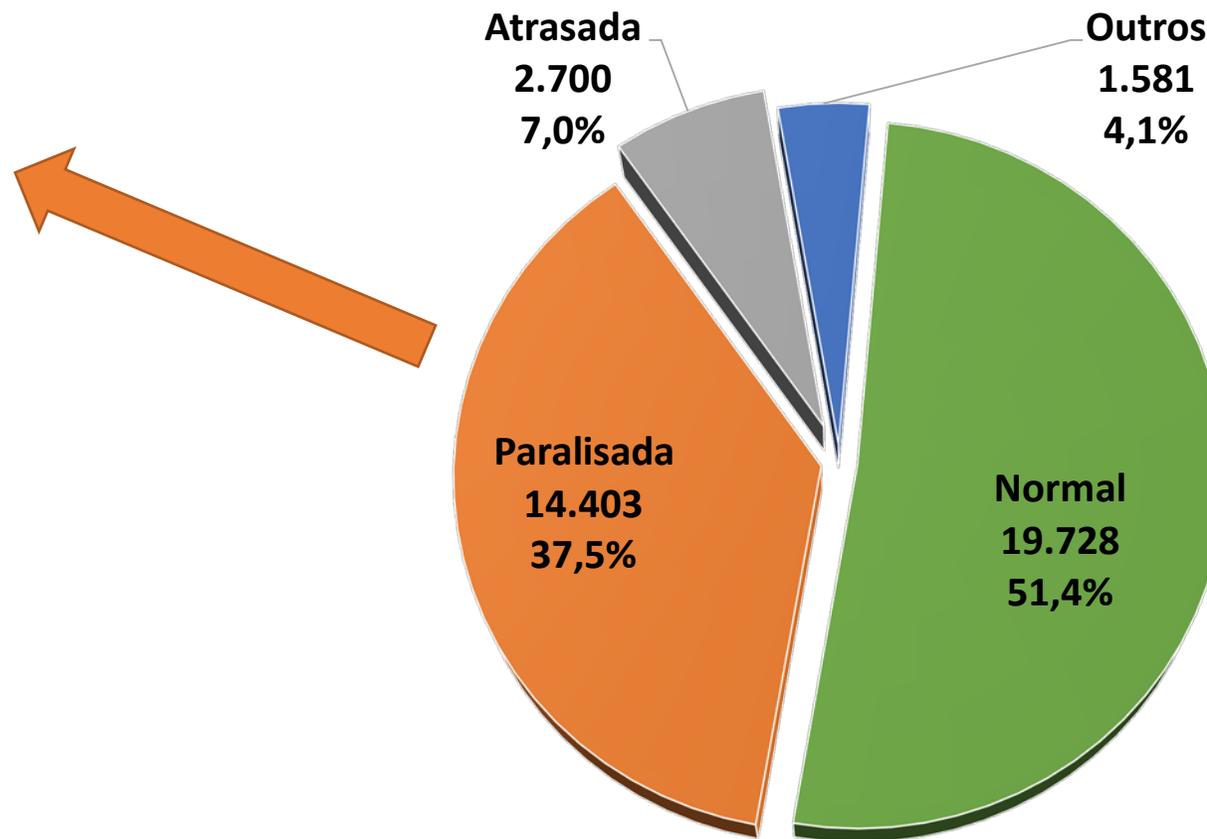
Valor orçado das obras paralisadas 

R\$ 144.314.132.476,62

Valor já desembolsado 

R\$10.956.727.645,21

## Situação dos contratos objetos de análise do Acórdão



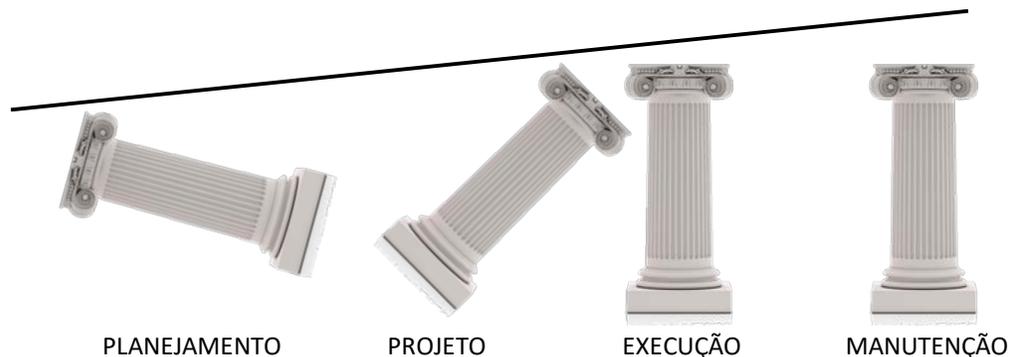
A auditoria aprofundou, baseada em análise de Pareto, os 3 maiores motivos de paralisação, quais sejam:

- Técnico;
- Abandono pela empresa e
- Orçamentário/Financeiro

Foram realizadas vistorias *in loco* em 84 obras que foram paralisadas por um desses 3 motivos

No que tange aos problemas técnicos, os mais abordados foram:

- Deficiências nos projetos básicos;
- Falta de planejamento e
- Interpretação equivocada do que é um projeto básico



## CONSEQUÊNCIAS:

- ✓ EXECUÇÃO EXTREMAMENTE COMPROMETIDA
- ✓ NECESSÁRIA A MANUTENÇÃO CORRETIVA ANTES DO PREVISTO (MAIS CARA E MAIS DEMORADA)
- ✓ PREÇO BAIXO DO CONTRATO COLOCADO EM XEQUE

De acordo com o sistema interno do TCU denominado “Fiscobras”, o processo consolidador em 2018 trouxe dados de um período de 10 anos, onde os principais achados foram:

- Sobrepreço/Superfaturamento: 1.331
- Projeto inexistente/deficiente/desatualizado: 1.158
- Falha na composição dos custos: 749

Sobrepçoço



Relação direta com a qualidade da proposta

Projeto deficiente



Relação direta com prazos curtos para elaboração

Falha na composição dos custos



Relação direta com a baixa qualificação técnica

O Sistema Confea/Crea busca a melhor aplicabilidade dos recursos públicos nas obras e serviços de engenharia.

Como os dados apontam, há um grande número de projetos inacabados e que consomem um montante considerável de recursos públicos.

Por isso, defendemos que as obras e serviços de engenharia e arquitetura não são comuns e necessitam de maior qualidade na sua execução.

As consequências provenientes de falhas no planejamento e execução de obra ou serviço de engenharia e arquitetura são muito maiores do que em uma compra de um objeto comum, que pode ser facilmente substituído por um similar.

É inegável que o crescimento do país esteja estritamente relacionado com as atividades da engenharia e da arquitetura.



Portanto, nossa contribuição depende, em parte, da relevância atribuída pelo poder público às nossas atividades.

“Aqueles que escolhem um produto ou serviço tendo como base apenas o menor preço recebem tudo o que o preço baixo proporciona, incluindo a qualidade.”

*Autor desconhecido*

“O que vale a pena ser feito, vale a pena ser bem-feito.”

*Nicolas Poussin – Francês (1594-1665) – Pintor*



**CONFEA**  
Conselho Federal de Engenharia  
e Agronomia

**MUITO OBRIGADO!**

**ENG. CIV. JOEL KRÜGER**

Presidente

Conselho Federal de Engenharia e Agronomia - Confea

