



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL

CONSELHO FEDERAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA - CONFEA

PROPOSTA CCEEC Nº 13/2023

Processo: 00.006887/2023-44

Tipo do Processo: Finalístico: Proposta de Coord. de Câmaras Especializadas ou Coord. Nac. de Comissões de Ética

Assunto: Proposta 013/2023 - CCEEC - Interpretação da Lei nº 13.303/2016

Interessado: Coordenadoria de Câmaras Especializadas de Engenharia Civil

TEMA: <i>(art. 2º da Resolução 1.012/2005)</i>	I – exercício e atribuições profissionais;
ASSUNTO :	Interpretação da Lei nº 13.303/2016
PROPONENTE :	CCEEC
DESTINATÁRIO :	CEEP e CAIS
ITEM DO PROGRAMA DE TRABALHO:	15

Os Coordenadores e Representantes de Plenário da Coordenadoria de Câmaras Especializadas de Engenharia Civil - CCEEC dos Creas reunidos em Campo Grande/MS, na 4ª Reunião Ordinária, no período de 27 a 29 de novembro de 2023, NA aprovam proposta de seguinte teor:

a) Situação Existente:

A lei de licitações, Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, apresentou várias e importantes mudanças no cenário das contratações públicas, dentre as quais destacamos aquelas que têm por objeto as obras e serviços de engenharia. Como previsto no próprio diploma legal, a Nova Lei substituiu os normativos antigos – Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e Lei nº 14.262/2011 – até 31 de dezembro do corrente ano.

Diante da iminência de mudança, é fundamental uma análise mais cautelosa no que diz respeito aos mecanismos que serão utilizados para contratação das obras públicas, com o fim de avaliar se os processos ali estabelecidos são capazes de gerar o resultado desejado: a contratação mais vantajosa.

É importante destacar que o país já vivenciou um período de mudanças nas normas que regem as licitações e os contratos administrativos, em especial quando a Lei nº 13.303, ou Lei das Estatais, foi sancionada em 30 de junho de 2016.

Com a finalidade de dispor sobre o estatuto jurídico de empresas públicas, sociedades de economia mista e suas respectivas subsidiárias no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a Lei nº 13.303, de 2016 traz modificações materiais e processuais mais sensíveis, uma vez que aqueles entes passam a dispor de um marco legal próprio sobre licitações e contratos.

Desse modo, aplicam-se as estatais:

i- os modos de disputa aberto, fechado e misto (Artigo 52);

ii- a inversão de fases como regra (Artigo 51);

iii- os critérios de julgamento “maior retorno econômico”, “melhor conteúdo artístico” e “melhor destinação de bens alienados” (Artigo 54);

iv- a polêmica “contratação integrada” (Artigo 42, VI);

v- pré-qualificação permanente de fornecedores e produtos (Artigo 64).

Após regulamentação para as Estatais, é chegado o momento da nova regulamentação aplicada às Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio da Lei nº 14.133, de 2021.

Dentre as várias mudanças trazidas pelo referido diploma legal, destacamos aquelas que afetam diretamente à contratação de obras e serviços de engenharia:

i- Extinção das modalidades tomada de preços e convite, além da criação do diálogo competitivo;

ii- Inversão das fases e inserção da etapa de lances na modalidade concorrência e não mais apenas para o pregão;

No tocante às modalidades de licitação, o principal destaque é a criação de uma nova modalidade, o diálogo competitivo. De acordo com o art. 6º da Lei nº 14.133, de 2021, essa modalidade pode ser entendida como a “modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos”.

Já no que diz respeito à formulação dos preços, destaca-se a utilização da etapa competitiva de lances na modalidade de concorrência, ou seja, nas licitações para contratação de obras complexas. Neste ponto reside a mudança mais sensível trazida pela nova Lei.

Entre os principais desafios do Brasil, temos o grande (e crescente) número de obras paralisadas. Estas obras representam uma grande parcela de investimento não apenas de recursos monetários, mas também humanos e sociais. Uma obra paralisada representa o fracasso de uma contratação pública e as causas para este fracasso são várias, sendo que uma delas merece destaque: os modelos de disputas das licitações.

Na contratação de obras e serviços de engenharia, o tipo de licitação utilizado na maioria dos casos é “menor preço”. Neste critério, a Administração declara vencedora da licitação a proposta de menor valor, desde que atendidos parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação, conforme preconiza o art. 34, Lei nº 14.133, de 2021.

Ocorre que, muitas vezes, as licitações deste tipo que adotam fases de lances, como no caso do pregão, se transformam em problema. Isto porque a fase de lance favorece a oferta de descontos excessivos, sem relação com a realidade de mercado, acarretando assim em contratações inexecutáveis. Assim, apesar de serem, em um primeiro momento, aparentemente vantajosas sob o aspecto econômico, tais contratações costumam se traduzir em propostas inexecutáveis e, mais adiante, obras paralisadas ou executadas sem qualquer respeito às normas técnicas de padrão e qualidade.

Na tabela abaixo descreve-se as principais diferenças entre as entre a Nova Lei Geral de Licitações e a Nova Lei das Estatais, numa síntese comparativa:

LEI Nº 14.133/2021	LEI Nº 13.303/2016
<p>ART. 11 "Assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com <i>sobrepreço ou com preços manifestamente inexecutáveis e superfaturamento na execução dos</i></p>	<p>ART. 31 "Assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, e a evitar operações em que se caracterize <i>sobrepreço ou superfaturamento..</i>"</p>

<p><i>contratos, bem como incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável."</i></p>	
<p>ART. 28 " São modalidades de licitação: I - pregão; II - concorrência; III - concurso; IV - leilão; V - <i>diálogo competitivo.</i>"</p>	<p>ART. 32 - IV – “adoção preferencial da modalidade de licitação denominada pregão, instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, para a aquisição de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado;” <i>ou seja</i>, pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de <i>pregão</i>, que será regida por esta Lei.”</p>
<p>ART. 14 "Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente: <i>a) autor do anteprojeto, do projeto básico ou do projeto executivo, pessoa física ou jurídica, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ele relacionados; b) empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou do projeto executivo, ou empresa da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, controlador, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, responsável técnico ou subcontratado, quando a licitação versar sobre obra, serviços ou fornecimento de bens a ela necessários; c) pessoa física ou jurídica que se encontre, ao tempo da licitação, impossibilitada de participar da licitação em decorrência de sanção que lhe foi imposta; d) aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação; e) empresas controladoras, controladas ou coligadas, nos termos da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976, concorrendo entre si; f) pessoa física ou jurídica que, nos 5 (cinco) anos anteriores à divulgação do edital, tenha sido condenada judicialmente, com trânsito em julgado, por exploração de trabalho infantil, por submissão de trabalhadores a condições análogas às de escravo ou por contratação de adolescentes nos casos vedados pela legislação trabalhista.</i></p>	<p>ART. 38 c/c 44 "Estará impedida de participar de licitações e de ser contratada pela empresa pública ou sociedade de economia mista a empresa: a) cujo administrador ou sócio detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital social seja diretor ou empregado da empresa pública ou sociedade de economia mista contratante; b) suspensa pela empresa pública ou sociedade de economia mista; c) declarada inidônea pela União, por Estado, pelo Distrito Federal ou pela unidade federativa a que está vinculada a empresa pública ou sociedade de economia mista, enquanto perdurarem os efeitos da sanção; d) constituída por sócio de empresa que estiver suspensa, impedida ou declarada inidônea; e) cujo administrador seja sócio de empresa suspensa, impedida ou declarada inidônea; g) que tiver, nos seus quadros de diretoria, pessoa que participou, em razão de vínculo de mesma natureza, de empresa declarada inidônea. É vedada a participação direta ou indireta nas licitações para obras e serviços de engenharia: a) de pessoa física ou jurídica que tenha elaborado o anteprojeto ou o projeto básico da licitação; b) de pessoa jurídica que participar de consórcio responsável pela elaboração do anteprojeto ou do projeto básico da licitação; c) de pessoa jurídica da qual o autor do anteprojeto ou do projeto básico da licitação seja administrador, controlador, gerente, responsável técnico, subcontratado ou sócio, neste último caso quando a participação superar 5% (cinco por cento) do capital votante.</p>
<p>ART. 74 "É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: a) aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou</p>	<p>ART. 30 "A contratação direta será feita quando houver inviabilidade de competição, em especial na hipótese de: a) aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que</p>

<p>representante comercial exclusivos; b) contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública; c) contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; d) objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento; e) aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha."</p>	<p>só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, e b) contratação de serviços técnicos especializados, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação."</p>
<p>ART. 17 "O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência: a) preparatória; b) de divulgação do edital de licitação; c) de apresentação de propostas e lances, quando for o caso; d) de julgamento; e) de habilitação; f) recursal; g) de homologação."</p>	<p>ART. 51 "As licitações de que trata esta Lei observarão a seguinte sequência de fases: a) preparação; b) divulgação; c) apresentação de lances ou propostas, conforme o modo de disputa adotado; d) julgamento; e) verificação de efetividade dos lances ou propostas; f) negociação; g) habilitação; h) interposição de recursos; i) adjudicação do objeto; j) homologação do resultado ou revogação do procedimento."</p>
<p>ART. 33 "O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance (no caso de leilão) e maior retorno econômico."</p>	<p>ART. 54 "Poderão ser utilizados os seguintes critérios de julgamento: menor preço, maior desconto, melhor combinação de técnica e preço, melhor técnica, melhor conteúdo artístico, maior oferta de preço, maior retorno econômico e melhor destinação de bens alienados."</p>
<p>§ 4º DO ART. 59 "No caso de obras e serviços de engenharia, serão consideradas inexecutáveis as propostas cujos valores forem inferiores a 75% (setenta e cinco por cento) do valor orçado pela Administração."</p>	<p>§ 3º DO ART. 56 "Nas licitações de obras e serviços de engenharia, consideram-se inexequíveis as propostas com valores globais inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores: a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor do orçamento estimado pela empresa pública ou sociedade de economia mista; ou b) valor do orçamento estimado pela empresa pública ou sociedade de economia mista."</p>
<p>ART. 98 C/C ART. 99 "<u>Regra</u>: até 5% (cinco por cento) do valor inicial do contrato de obras, serviços e fornecimentos, poderá majorada até 10% (dez por cento), desde que justificada mediante análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos. <u>Exceção</u>: até 30% (trinta por cento) do valor inicial do contrato nas contratações de obras e serviços de engenharia de grande vulto, na modalidade seguro-garantia"</p>	<p>§ 2º E § 3º ART. 70 "<u>Regra</u>: Até 5% do valor do contrato. <u>Exceção</u>: até 10% para obras, serviços e fornecimentos de grande vulto envolvendo complexidade técnica e riscos financeiros elevados."</p>
<p>ART. 117 "A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da</p>	<p>ART. 40, INC. VII "As empresas públicas e as sociedades de economia mista deverão publicar e manter atualizado regulamento interno de licitações e contratos, compatível</p>

Administração ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição."	com o disposto nesta Lei, especialmente quanto a gestão e fiscalização de contratos.
--	--

A CCEEC analisou as alterações trazidas pela Lei nº 13.303, de 2016, em comparação a Lei nº 14.133, de 2021, no que tange a Execução de Obras e Serviços de Engenharia para empresas públicas, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e apresenta proposta de alteração na atual legislação afim de garantir a boa execução das obras administradas por estas empresas citadas na referida Lei.

Em face das considerações acima, o ideal seria a reforma da Lei, de modo a regulamentar a utilização do modelo de lances nas disputas para contratação de obras e serviços de engenharia, visando, sobretudo, resguardar a qualidade e o respeito ao critério técnico das contratações, ainda que haja predominância do aspecto econômico.

b) Propositura:

Propor ao Confea a alteração da legislação conforme abaixo:

"1- Incluir em nesta Lei com a seguinte Redação em destaque:

ART. 11 "Assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, tanto no aspecto técnico quanto no financeiro, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto; assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição; evitar contratações com sobre preço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos, bem como incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável."

"2- Inverter a ordem do critério das fases da licitação conforme Redação em destaque:

ART. 17 "O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:

- a) preparatória;
- b) de divulgação do edital de licitação;
- c) de habilitação;
- d) de julgamento;
- e) de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- f) recursal;
- g) de homologação."

"3- Inverter a ordem do critério de julgamento das propostas conforme Redação em destaque:

ART. 33 "O julgamento das propostas será realizado de acordo com os seguintes critérios: melhor técnica ou conteúdo artístico, menor preço, maior desconto, técnica e preço, maior lance (no caso de leilão) e maior retorno econômico."

c) Justificativa:

A justificativa do estudo repousa exatamente na relevância de algumas das inovações trazidas pela Nova Lei de Licitações, que ainda têm pouco tempo de vigência. Daí a necessidade e pertinência de estudos e análises comparativas, alterações necessárias com vistas à melhor aplicação dessa nova legislação.

Desta feita, da mesma maneira que já ocorreram inúmeros embates com a contratação de obras e serviços de engenharia na modalidade pregão que recebe uma severa negativa deste conselho, e que a nova legislação traz prejuízos a qualificação técnica nas licitações para Empresas Públicas da Administração Indireta ou de Economia Mista, justamente incluindo os Conselhos de Engenharia que categoricamente são contra a modalidade pregão, onde visa primeiramente menor preço, assim prejudicando a boa técnica que

fica em segundo plano. Permitindo as licitantes declinarem sem limites nos valores propostos sob justificativas que podem tornar as obras inexequíveis, tornando a concorrência desleal.

A Lei nº 14.133, de 2021 e a Lei nº 13.303, de 2016 traz procedimentos em comum diferentemente da antiga Lei de Licitações nº 8.666, de 1993, onde para efetivar a licitação, especialmente quanto ao seguinte: previsão expressa de fase de preparação, a inversão de fases. Caso este que o ponto principal seria a proposta (valores) e não a habilitação da empresa, onde consta a qualidade técnica.

São diversas as fases do procedimento licitatório, registrando que a regra da nova lei é primeiro realizar a apresentação de lances ou propostas e só depois de efetuado o julgamento que se promove a habilitação.

Ainda que se reconheçam pontos positivos nas inovações trazidas pela Nova Lei das Licitações, em especial na parte do novo regime de contratações das empresas, mas o que se pretende com essa proposta é fazer com que haja uma alteração em alguns artigos conforme acima citado, na parte que afeta diretamente a engenharia, e o propor o encaminhamento desta ao Confea, para que este possa discutir com a Frente Parlamentar da Engenharia instituída no Congresso Federal, as alterações propostas, garantindo que não ocorra retrocesso, mas que as inovações não menosprezem a boa técnica para execução das obras públicas e serviços de engenharia abrangidas por esta legislação.

d) Fundamentação Legal:

Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, restou satisfeita a vontade constitucional insculpida no art. 173, §1º, da Constituição Federal, com a regulamentação do estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada pregão.

Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regulamenta o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal

e) Sugestão de Mecanismos de ação:

Encaminhar a Comissão de Ética e Exercício Profissional – CEEP para conhecimento e após enviar a Comissão de Articulação Institucional do Sistema - CAIS para análise, discussão e deliberação com a participação da Coordenadoria de Câmaras Especializadas de Engenharia Civil - CCEEC, para que o Confea possa discutir com a Frente Parlamentar da Engenharia instituída no Congresso Federal as sugestões de alteração legislativa.

FOLHA DE VOTAÇÃO

CREA	SIM	NÃO	ABSTENÇÃO	AUSENTE	OBSERVAÇÃO
Acre	X				
Alagoas	X				
Amapá	X				
Amazonas	X				
Bahia	X				
Ceará	X				
Distrito Federal	X				
Espírito Santo	X				
Goiás	X				
Maranhão	X				
Mato Grosso	X				
Mato Grosso do Sul	X				
Minas Gerais					COORDENANDO

Pará	X			
Paraíba	X			
Paraná				X
Pernambuco	X			
Piauí	X			
Rio de Janeiro	X			
Rio Grande do Norte	X			
Rio Grande do Sul	X			
Rondônia	X			
Roraima	X			
Santa Catarina	X			
São Paulo	X			
Sergipe	X			
Tocantins	X			
TOTAL	25			01
Desempate do Coordenador				

X	Aprovado por unanimidade		Aprovado por maioria		Não aprovado		Retirada de pauta
---	---------------------------------	--	-----------------------------	--	---------------------	--	--------------------------

ENG. CIV. GABRIEL FARIA NOGUEIRA
Coordenador Nacional da CCEC 2023



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Faria Nogueira, Usuário Externo**, em 14/12/2023, às 14:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 4º, § 3º, do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.confea.org.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0870240** e o código CRC **93C59E29**.

Referência: Caso responda este documento, indicar expressamente o Processo nº 00.006887/2023-44

SEI nº 0870240