

## POTENCIAL PREJUÍZO A VANTAJOSIDADE EM OBRAS PÚBLICAS NAS CONTRATAÇÕES DE MANUTENÇÃO PREDIAL POR PREGÃO ELETRÔNICO

JESIMIEL PINHEIRO CAVALCANTE<sup>1</sup>, MALLENA SOARES DA SILVA<sup>2</sup>, LUCAS WILLIAN AGUIAR MATTIAS<sup>3</sup> e ELIEDSON RFAEL DE CARVALHO<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Me. Professor, IFAL, Palmeira dos Índios, [jpengcivil1@gmail.com](mailto:jpengcivil1@gmail.com);

<sup>2</sup>Engenheira Civil, Maceió –AL, [mallenamah@gmail.com](mailto:mallenamah@gmail.com)

<sup>3</sup>Mestrando em engenharia civil pela UTFPR, [lucas.w.a.mattias@gmail.com](mailto:lucas.w.a.mattias@gmail.com)

<sup>4</sup>Mestrando em estruturas, UFAL, Maceió AL, [eliedsonrc@gmail.com](mailto:eliedsonrc@gmail.com)

Apresentado no  
Congresso Técnico Científico da Engenharia e da Agronomia – CONTECC  
15 a 17 de setembro de 2021

**RESUMO:** A contratação de obras através de Pregão para manutenção predial tem sido um modelo crescente em várias cidades no estado de Alagoas e do Brasil. Pregão é uma modalidade voltada para contratação de materiais e serviços de natureza comum, sendo as demais contratações regidas pela Lei 8666/1993 nas modalidades carta convite, tomada de preços e concorrência. Buscando a melhoria dos processos licitatórios, em setembro de 2019, o Decreto nº 10.024, regulamentou a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia. Ocorre uma Desta maneira, surge o impasse de qual a modalidade mais vantajosa financeiramente para a administração pública e para a sociedade, objeto de pesquisa neste trabalho. Os resultados apontam para um enorme prejuízo a vantajosidade para a administração pública e a sociedade quando da contratação por pregão como serviço comum de engenharia na forma de manutenção, onde o percentual médio de desconto encontrado foi de 3,83% enquanto no caso de contratação por outras modalidades na forma de obras de reforma, o desconto médio encontrado foi de 25,93%. Surge a necessidade urgente de definição legal quanto à diferença entre o que pode ser considerado como obra de reforma e o que pode ser considerado como serviço comum de manutenção.

**PALAVRAS-CHAVE:** Licitação, Vantajosidade, Contratação

### POTENTIAL LOSS TO ADVANTAGEOUSNESS IN PUBLIC WORKS IN BUILDING MAINTENANCE CONTRACTS BY ELECTRONIC TRADING

**ABSTRACT:** The contracting of works through The Building Maintenance Database has been a growing model in several cities in the state of Alagoas and Brazil. Trading is a modality aimed at contracting materials and services of a common nature, and the other contractions are governed by Law 8666/1993 in the modalities invitation letter, pricing and competition. Seeking the improvement of bidding processes, in September 2019, Decree No. 10,024, regulated the bidding, in the modality of trading, in electronic form, for the acquisition of goods and the contracting of common services, including common engineering services. Thus, the impasse arises from which modality is most financially advantageous for public administration and society, the object of research in this work. The results point to a huge loss to the advantage to the public administration and society when hiring by trading session as a common engineering service in the form of maintenance, where the average percentage of discount found was 3.83% while in the case of hiring by other modalities in the form of renovation works, the average discount found was 25,93%. There is an urgent need for a legal definition of the difference between what can be considered as a work of reform and what can be considered as a common maintenance service.

**KEYWORDS:** Bidding, Windalship, Hiring

## INTRODUÇÃO

A contratação de obras através de Pregão para manutenção predial tem sido um modelo crescente em várias cidades no estado de Alagoas, onde a empresa é contratada pelo custo tabelado do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), majorado pela taxa de Benefícios e despesas indiretas (BDI) e minorado pela taxa de desconto constante sobre o custo SINAPI. Este tipo de contratação não apresenta projetos, planilhas e número específico de serviços, onde os serviços são por demanda. Segundo o Art. 3º da Lei de licitações, o processo licitatório destina-se a garantir o princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração (BRASIL, 1993). Buscando a melhoria dos processos licitatórios, em setembro de 2019, o Decreto nº 10.024 (BRASIL, 2019), regulamentou a licitação, na modalidade de pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia. O Art. 6º da Lei 8.666/93 trás a seguinte definição para obra e serviços:

*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;*

Esta diferenciação é um dos maiores problemas enfrentados hoje quanto a este tipo de contratação, o que é obra de reforma e que é serviço manutenção. Sendo a manutenção uma intervenção realizada sobre a edificação e suas partes constituintes, com a finalidade de conservar ou recuperar a sua capacidade funcional, porém não inclui serviços realizados para alterar o uso da edificação (ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS, 1999), esta intervenção se enquadra em um serviço comum de engenharia. Logo, deve ser objetivamente definido mediante especificações usuais de mercado, não necessitando de projetos e sendo licitada por meio de pregão eletrônico. No entanto essa simplificação pode causar vantagens ou prejuízos. Para (MIGUEL; BARROS, 2014), em obras e serviços de engenharia, especificar significa ter o projeto básico bem definido, ter também, preferencialmente, o projeto executivo e, tão importante quanto os anteriores, ter uma planilha de estimativa de custos detalhada, condizente com o projeto especificado e com preços que reflitam a média do mercado. Segundo JUSTEN FILHO (2013), o pregão apresenta algumas fragilidades que propiciam algumas desvantagens: “[...] a) a dificuldade na obtenção de prestações de qualidade adequada, b) a redução da segurança da Administração quanto à idoneidade do licitante, c) a preponderância das empresas de maior poder econômico”. (SOUSA, 2014) relata que embora exista uma quantidade maior de participantes, especialmente no pregão eletrônico, o que dificulta a formação de cartéis, essa modalidade não possui o poder de eliminar a ocorrência de fraudes, há uma camuflagem ou a nova roupagem da fraude, inclusive, mais difícil e tecnicamente mais complexa de ser detectada. No entendimento de MAZZUCCO (2014), “tratando-se de contratações de serviços de engenharia na manutenção predial, conclui-se que, mesmos nesses casos, o entendimento majoritário é de que, sendo possível a especificação clara no edital, a contratação mediante pregão é admissível”. No entanto, segundo SOUZA (2014), não se pode ignorar a existência de fragilidades na licitação por pregão, o que a torna incompatível com o objeto que, para sua execução, envolver certa complexidade e for necessária a verificação da capacidade técnica do licitante. Isto porque, o procedimento que envolve o pregão é simples e o exame das propostas é feito de maneira superficial. O Artigo 3º, VI, do Decreto 10.024/2019 define obra como “construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação de bem imóvel, realizada por execução direta ou indireta” e em seu Artigo 4º determina que o Pregão Eletrônico não se aplica a obras. Na prática os descontos em obras licitadas individualmente chegam a percentuais que variam de 1 a 40%. De acordo com o estudo de (LIMA, 2010), foi verificada uma média de desconto em torno de 37,08%. Para (BRANDSTETTER; RIBEIRO, 2020), 53% dos

aditivos financeiros em obras públicas são relacionados com a fase de projeto. Os crimes relacionados à contratação e execução das obras públicas estão, de maneira geral associados à redução da competitividade das licitações. (SILVA FILHO; LIMA; MACIEL, 2010). Quanto maior a competitividade maior a probabilidade de se conseguir preços mais vantajosos, onde segundo (SILVA FILHO; LIMA; MACIEL, 2010), existem diversos fatores que levam a isso, como: Efeito cotação de materiais, produtividade de mão de obra. Considerando-se a importância da competitividade nos processos licitatórios de obras públicas, este estudo busca com base em análise de processos licitatórios de manutenção predial em municípios distintos no interior de Alagoas, demonstrar o potencial prejuízo a vantajosidade financeira pra a administração pública da contratação na modalidade de pregão eletrônico.

## MATERIAL E MÉTODOS

Neste trabalho, foi adotado o procedimento de pesquisa estatística para gerar a base de dados que darão suporte às conclusões necessárias. A análise será realizada tomando como base os índices de desconto em contratos de manutenções prediais na modalidade Pregão Eletrônico em alguns municípios Alagoano e comparar com descontos praticados em contratações de reforma em outras modalidades de contratação. A área de estudo compreende o Estado de Alagoas, sendo uma cidade no agreste e três no alto sertão, onde foram levantados através de informações em páginas de transparência pública destes municípios os índices de desconto contratuais. Quanto à vantajosidade financeira abordada no problema de pesquisa, busca-se responder como mais vantajoso àquele que tiver um desconto médio maior, gerando assim maior economia à administração pública.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Foram verificados 06 contratos de manutenção predial (Tabela1), na qual se verifica pelos valores envolvidos que as manutenções são de intervenções significativas. O montante investido nestes 70 serviços de manutenção foi em torno de R\$ 4.500.000,00 (Quatro Milhões e Quinhentos Mil Reais).

**Tabela 1: Descontos encontrados**

Pregão 1	1,5	Município 1	Sertão
Pregão 2	3	Município 1	Sertão
Pregão 3	8	Município 2	Agreste
Pregão 4	2,5	Município 2	Agreste
Pregão 5	3	Município 3	Sertão
Pregão 6	5	Município 4	Sertão
Média	3,83		
Desvio Padrão	2,3		

**Fonte: Autores**

De acordo com a Lei Nº 8.666 de 1993, conhecida como a lei das licitações, reforma é considerada como obra de engenharia e por isso não pode ser licitada por meio do Pregão eletrônico. Por isso, a (Tabela 2) mostra os dados coletados na pesquisa, onde os contratos de reforma foram licitados por diferentes modalidades de licitações, exceto pregão.

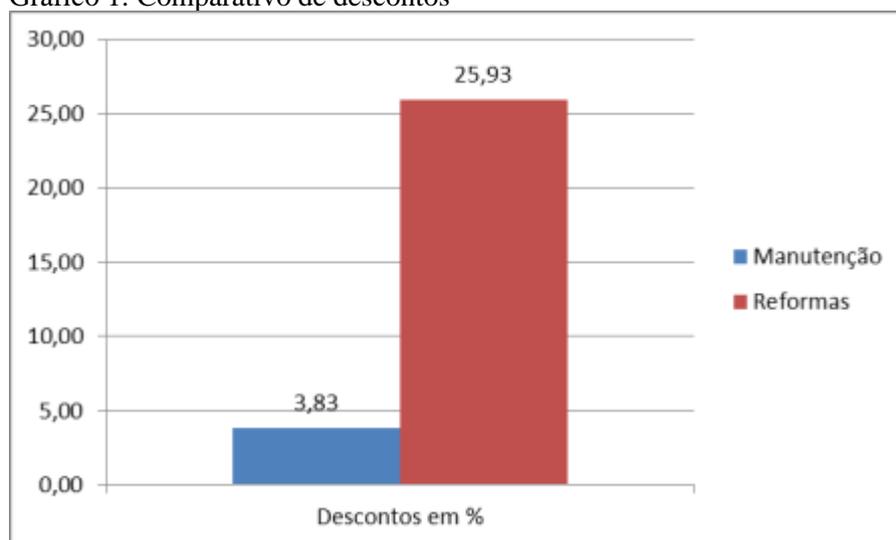
**Tabela 2: Descontos encontrados na contratação de reforma**

Modalidade	Proposta		Desconto
	Estimada	Aceita	
Tomada de Preço	587.342,34	403.170,32	31,36%
Concorrência	593.718,81	445.755,79	24,92%
Concorrência	257.137,94	193.019,15	24,94%
Tomada de Preço	61.345,14	42.942,60	30,00%

<b>Convite</b>	253.044,92	216.671,83	14,37%
<b>Tomada de Preço</b>	163.499,23	114.449,59	30,00%
		<b>Média</b>	<b>25,93%</b>
		<b>Desvio Padrão</b>	<b>6,29%</b>

**Fonte: Autores**

Gráfico 1: Comparativo de descontos



**Fonte: Autores**

As obras analisadas são referentes a reformas encontradas em diferentes municípios do estado de Alagoas e totalizam um montante de R\$ 1.416.009,28. Onde o (Gráfico 1), demonstra que há uma enorme diferença em torno de 22% entre a média dos descontos em reformas para a média dos descontos em serviços de manutenção, levando a um prejuízo financeiro enorme para a sociedade e para a administração pública quando da contratação por pregão como serviço de manutenção.

## CONCLUSÃO

Os resultados apontam para um grande prejuízo a vantajosidade para sociedade e a administração pública, onde a contratação de serviços de manutenção como serviços comuns de engenharia na modalidade pregão obteve resultado de desconto médio percentual de 3,83% enquanto no caso de contratação por outras modalidades na forma de obras de reforma, o desconto médio encontrado foi de 25,93%. Desta forma há uma necessidade urgente de posicionamento legal quanto à diferença entre o que pode ser considerado como obra de reforma e o que pode ser considerado como serviço comum de manutenção.

## REFERÊNCIAS

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 5674 - Manutenção de edificações - Procedimento**Nbr 5674:1999Rio de Janeiro, 1999.
- BRANDSTETTER, M. C. G. DE O.; RIBEIRO, H. R. DE O. E. Causas de custos adicionais e impacto financeiro em obras públicas sob a perspectiva da gestão de risco. **Ambiente Construído**, v. 20, n. 1, p. 41–63, 2020.
- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

In: **Diário Oficial da União**. [s.l: s.n.]. p. 8269–8281.

**BRASIL. DECRETO Nº 10.024, DE 20 DE SETEMBRO DE 2019-Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia; Diário Oficial da União: Seção 1, Br.**

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm)>.

Acesso em: 30 maio. 2020.

LIMA, M. C. Comparação De Custos Referenciais Do Dnit E. **REVISTA TCU**, p. 59–64, 2010.

MIGUEL, A.; BARROS, D. Como evitar jogos de planilha em licitações de obras no Brasil ? i. 2014.

SILVA FILHO, L. DE O. E; LIMA, M. C.; MACIEL, R. G. Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais. **Revista do TCU**, v. 42, n. 119, p. 29–36, 2010.

SOUSA, A. L. DE. **Monografia apresentada como requisito para conclusão do curso de bacharelado em Direito do Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Possibilidade ou não de utilização do pregão Para contratação de obras ou serviços de Engenharia**Brasília, 2014.