

27/11/2014

DOSSIÊ DNIT

Licitações de rodovias federais comprovam ineficiência da Contratação Integrada

Levantamento realizado pelo Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (SINAENCO), em parceria com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), indica que, ao contrário do que afirmam os defensores do RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas), a utilização da modalidade pelo DNIT (Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes) não alcançou o sucesso esperado e divulgado insistentemente pelo órgão. **O pior resultado refere-se a empreendimentos licitados pelo regime de Contratação Integrada, com base somente em anteprojetos**, pois os prazos de contratação dos empreendimentos foram mais demorados, os deságios menores e o percentual de fracassos foi maior, **frente às outras modalidades do RDC, que exigem projetos básicos**. Além disso, a qualidade das obras tem sido objeto de críticas pelo TCU.

A análise reforça a posição das entidades pela **exclusão da Contratação Integrada do Projeto de Lei 559/2013, em tramitação no Senado**, pronto para votação a qualquer momento, objetivando a revisão da Lei Geral de Licitações (8.666/93). SINAENCO e CAU/BR entendem que por essas razões e outros itens complexos e polêmicos, o projeto deva ser votado apenas em 2015, com tempo para um debate democrático pela sociedade, ao invés de uma decisão açodada ainda na atual Legislatura, como quer o Governo.

A Contratação Integrada é um dos regimes de execução indireta de obras e serviços de engenharia, previsto na Lei 12.462/2011, que criou o RDC para ser usado exclusivamente nas licitações das obras da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e depois, a utilização foi progressivamente ampliada para empreendimentos do PAC, do SUS, de estabelecimentos de ensino, de presídios e unidades socioeducativas. O projeto em discussão no Senado contempla a possibilidade de utilização deste regime em todas as contratações de obras públicas, em todas as esferas administrativas.

Na Contratação Integrada o vencedor do processo licitatório é quem deve elaborar os projetos de engenharia e arquitetura, fornecer os materiais e equipamentos, executar as obras, os serviços e as montagens, realizar os testes, a pré-operação e todas as demais atividades e operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto. Neste tipo de contratação o

licitante elabora sua proposta com base em um anteprojeto e, se contratado e cumprir com suas obrigações, é remunerado por um preço global, ou seja, recebe o valor estipulado no contrato, independentemente das quantidades de serviços executados ou de insumos utilizados.

Os demais regimes admitidos no RDC são: empreitada integral, empreitada por preço unitário, empreitada por preço global e contratação por tarefa. – e **em todos esses casos, as obras só são contratadas mediante projetos básicos**, ao contrário da Contratação Integrada. Na empreitada integral (denominação que pode causar alguma confusão com a Contratação Integrada), o empreendimento é contratado em sua integralidade, mas só o que diz respeito a obras, serviços e instalações, pois o projeto é definido pela administração pública, assim como nos demais casos descritos a seguir. A empreitada por preço global é aquela em que se contrata a obra ou serviço por preço certo e total. A empreitada por preço unitário é aquela em que se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. No caso de tarefas, ajusta-se o preço certo da mão de obra para pequenos trabalhos, com ou sem fornecimento de materiais.

Utilizada em obras de mobilidade do chamado “Legado da Copa”, a Contratação Integrada fracassou. Muitas obras ainda nem acabaram, como o VLT de Cuiabá e Várzea Grande (MT), o Corredor Aeroporto/Rodoferroviária (Curitiba), a Requalificação do Corredor Marechal Floriano (Curitiba), o Corredor estruturante – Zona Norte e Estádio das Dunas (Natal), os Aeroportos de Fortaleza, Curitiba e Cuiabá, etc.

Os problemas da Contratação Integrada no DNIT já chegaram ao TCU. Auditoria feita nas obras da **Rodovia BR-381/MG – Lotes 6 e 3.1**, revelou que o projeto básico elaborado pelo consórcio contratado reduziu o nível de serviço da rodovia, em afronta ao edital da licitação. Segundo acórdão do ministro José Mucio Monteiro, de 25 de junho de 2014, o projeto do consórcio é mais sinuoso, com curvas mais perigosas e de raio mais fechado; houve um aumento da quantidade de subidas e descidas; aumento de inclinações das rampas além do padrão admissível; e opção por rotatórias ao invés de cruzamentos em níveis diferentes, que conferem maior segurança de tráfego. A rodovia é uma importante ligação do sul do país com o Nordeste, e é recordista em acidentes graves com vítimas fatais. Leia íntegra do documento:

- [Relatório do TCU sobre problemas da BR 381/MG - Contratação Integrada do DNIT](#)

Também na **Refinaria Abreu e Lima**, no centro dos escândalos da Petrobrás, foi usada a Contratação Integrada, e **“a falta de detalhamento do projeto inicial da refinaria provocou uma avalanche de problemas”**, segundo afirma relatório do Secretário de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento do TCU, Eduardo Nery, a propósito de auditoria de 2013, na sequência de outras realizadas a partir de 2010 por solicitação da

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional. Veja detalhes:

- [Requerimento da CPI da Petrobrás \(02/06/14\) contendo críticas do TCU à Contratação Integrada na Refinaria Abreu e Lima](#)

A questão fundamental na Contratação Integrada é a precária definição e especificação do objeto da contratação. **O anteprojeto é um documento técnico extremamente carente de informações indispensáveis para possibilitar a adequada especificação de um empreendimento** e, conseqüentemente, ineficaz para o controle da qualidade da obra a ser construída, do seu prazo de execução, bem como dos custos envolvidos na implantação, operação e manutenção do bem público em questão. **Esta carência pode gerar atrasos e aditivos contratuais, hipóteses que ainda que negada pelos defensores da Contratação Integrada, são previstas na lei**, em duas situações. Uma é para a recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior, o que pode ocorrer por diversas razões, como por exemplo, em função de atrasos na obtenção de licenças ambientais, tarefa deixada a cargo da contratada, situação que não ocorreria se o próprio Poder Público se responsabilizasse pela elaboração do projeto e cuidasse previamente dessas providências. Outra situação prevista é a necessidade de alteração do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, e como o projeto quem faz é a contratada, ela tem uma margem de manobra muito grande nesse ponto. Responsável pelo projeto, a contratada também tem muito interesse em modificá-lo, para obter aditivos. A administração, como nada elaborou, terá poucos elementos para contestar tais pedidos. Outras 13 entidades dos setores de Arquitetura, Engenharia e Construção igualmente têm se posicionado contra a Contratação Integrada.

PERÍODO E UNIVERSO ANALISADO – O período analisado pelo SINAENCO e pelo CAU/BR vai de 30 de setembro de 2012 a 30 de setembro de 2014. Nesses dois anos o DNIT, que faz parte do Ministério dos Transportes, realizou 304 licitações utilizando o RDC, para a construção de rodovias ou de trechos novos, obras de restauração e manutenção, além de outras atividades técnicas pertinentes ao setor da arquitetura e engenharia consultiva, tais como: estudos, projetos e serviços de consultoria para supervisão de obras e serviços de infraestrutura rodoviária. Cerca de 36% (109 caso) destes processos licitatórios foram realizados pelo regime da Contratação Integrada, e os 64% restantes (195 certames) foram processados pelos **demais regimes definidos no RDC, que exigem projetos antes da contratação da obra**.

A análise realizada desconsiderou vinte processos a licitar, nove que estão em fase de apresentação de propostas, oito em fase de julgamento, seis na fase de habilitação e quatro

em fase de recurso. Assim, de um total de 304 processos licitatórios pesquisados, apenas 257 puderam ser analisados quanto ao sucesso ou fracasso. Para garantir a exatidão da comparação, porém, o SINAENCO e o CAU/BR desconsideraram ainda outros seis certames, que até o momento só tiveram homologação parcial, restringindo a análise aos 251 processos licitatórios restantes.

Importante ressaltar que alguns dos processos licitatórios englobavam vários lotes de obras ou serviços. Por esse motivo, o número de contratos firmados é maior. Assim, os processos licitatórios, mencionados acima, significaram 290 contratações.

O levantamento realizado teve como fontes dados dos sites do DNIT (www.dnit.gov.br), da Imprensa Nacional (www.in.gov.br), Comprasnet (www.comprasgovernamentais.gov.br) e o Portal da Transparência (www.portaldatransparencia.gov.br)

O FRACASSO EM NÚMEROS – Do total de 251 certames analisados, aproximadamente 34,3% não resultaram em contratos, por motivos diversos, tais como: cancelamento, anulação, suspensão, processos desertos etc. Analisando-se de forma compartimentada os dados, verifica-se que **o percentual de fracassos nas licitações pelo regime da Contratação Integrada foi de 40,5%, e nos demais regimes do RDC este percentual caiu para 31,1%.**

Na comparação realizada pelas entidades, **outro quesito importante em que a Contratação Integrada perde é no deságio.** Considerando-se o universo das licitações homologadas, e comparando o montante orçado pelo órgão com o valor total das contratações, **verifica-se uma redução de preço de 5,8% nas Contratações Integradas, ante um deságio de 12,4% nos demais regimes do RDC.**

Outro cotejamento realizado refere-se ao prazo médio decorrido entre a data da publicação dos editais e a data da assinatura dos contratos. **Nos processos licitatórios do DNIT, realizados pela Contratação Integrada, o prazo médio foi de 252 dias. Nos demais regimes do RDC este prazo foi de 199 dias.**

Mais um argumento dos defensores da Contratação Integrada que não se concretizou foi a presunção de que sem conhecer o valor de referência os concorrentes apresentariam propostas iniciais inferiores. **Nas Contratações Integradas, depois de aberto o valor de referência, constatou-se que somente em 12% dos casos o valor inicial apresentado pelas empresas foi inferior ao orçado pelo órgão, e em metade deles os percentuais ficaram abaixo de 3%. Nos demais regimes do RDC, em 78% dos casos o valor inicial foi inferior ao valor de referência, e destes, cerca de 43% apresentaram descontos superiores a 10%.**

- [Quadros sínteses da análise realizada](#)

- [Exemplos de Contratação Integrada do DNIT com longo prazo entre o início da licitação e o início das obras](#)
- [Relação das contratações analisadas](#)
- [Tipos de serviços e regimes de contratação do DNIT no período analisado](#)
- [Deságios obtidos nos contratos do DNIT](#)

VALE PARA TUDO – A **inclusão da Contratação Integrada no PLS 559/2013** significará a **generalização do uso** do instrumento para todas as obras públicas do país, de todas as esferas administrativas, e, conseqüentemente, possibilitará a **extensão dos problemas já detectados** para os demais processos de contratação.

O SINAENCO e o CAU/BR destacam ainda que grande parte dos empreendimentos que foram licitados pelo regime da Contratação Integrada pelo DNIT contava com projetos básicos ou executivos já elaborados, previamente contratados pelo órgão, através da Lei 8.666/93 e, certamente, estes projetos propiciaram maior segurança para a definição dos valores de referência das licitações e para a elaboração das propostas dos licitantes. Portanto, é factível presumir que os próximos certames, realizados sem projetos – básicos ou executivos – serão mais impactados pelas incertezas, e deverão apresentar resultados ainda mais negativos.

CAIXA PRETA – O SINAENCO e o CAU/BR ressaltam que a Contratação Integrada é uma “caixa preta”, pois são muitos os imponderáveis. Além da precária especificação do objeto da contratação, citada no início deste documento, destacam-se:

- **Conflito de interesses na elaboração dos projetos** – o projeto elaborado pelo contratado responsável pela execução da obra, certamente irá atender, preponderantemente, às suas expectativas de resultado, deixando para um segundo plano o atendimento dos interesses do contratante; o contratado pode optar por uma solução com menor custo de implantação, mas que demande maiores recursos para a operação e manutenção, ou ainda, pode escolher uma alternativa mais econômica e com menor expectativa de vida útil, resultando em uma solução pior para a sociedade. Um exemplo é o caso anteriormente mencionado, da Rodovia 381/MG - Lotes 6 e 3.1, objeto de críticas do TCU. Tais problemas, aliás, são omitidos em artigo do ex-diretor geral do DNIT, Jorge Fraxe, publicado no jornal “Valor Econômico” de 18 de setembro de 2014, onde ele cita justamente a BR 381/MG como um caso exemplar da Contratação Integrada. Cópia do artigo:

- [“RDC, um caminho sem volta”, artigo do ex-diretor-geral do DNIT, Jorge Fraxe, publicado no jornal “Valor Econômico” de 18 de setembro de 2014](#)

- **Preço de referência impreciso e risco de sobrepreço** – se o anteprojeto não possibilita uma precisa especificação do empreendimento, certamente também não permite uma avaliação confiável dos custos envolvidos. São frequentes as reclamações em função de orçamentos incorretos, obtidos com base em projetos imprecisos ou incompletos. O que se pode esperar, então, de orçamentos elaborados a partir de anteprojetos, que em tese são muito menos detalhados do que os projetos básicos?

Um orçamento parametrizado, obtido por estudos estatísticos, não representa o preço da obra ou empreendimento, mas sim, apenas um valor médio, que não leva em conta as especificidades do produto (qualidade, padrão construtivo, durabilidade, desempenho etc.), nem tampouco as reais condições de implantação do empreendimento (características topográficas e geotécnicas do terreno, metodologias construtivas que serão empregadas, a utilização de tecnologias inovadoras, condicionantes ambientais, interferências e demais aspectos impactantes na execução das obras).

A realização de qualquer empreendimento envolve riscos, e um documento técnico com a precisão de um anteprojeto não permite uma avaliação segura dos riscos envolvidos. Evidentemente, quanto menos informações disponíveis para a tomada de decisões, maiores serão os riscos assumidos e, conseqüentemente, maiores serão os recursos financeiros necessários para fazer frente aos possíveis imprevistos, e, ainda, para viabilizar a realização do empreendimento com a qualidade requerida e dentro dos prazos estipulados.

É ilusão imaginar que o contratado irá assumir riscos excessivos, que irá se aventurar para executar uma obra com riscos subavaliados. Somente participará do processo quem estiver seguro quanto às possibilidades de resultados compensadores, vislumbradas em função de valores “confortáveis” para a execução do contrato. Também é ilusão imaginar que o contratado irá concluir os trabalhos, mesmo diante de prejuízos significativos, decorrentes da subavaliação dos riscos envolvidos.

Se o preço referencial for superior ao valor previsto pelos licitantes, haverá possibilidade de êxito no processo licitatório e de contratação, caso contrário, certamente o processo fracassará, seja durante a fase de licitação ou posteriormente na fase de execução das obras.

- **Perenização da falta de planejamento** – os defensores da contratação integrada alegam que as contratações de obras com projetos completos atrasam os investimentos, ou a implantação dos empreendimentos, mas se esquecem de que os projetos também serão necessários para a execução das obras no regime de Contratação Integrada. Portanto, terão que ser elaborados da mesma forma, e não existem razões para se crer que serão desenvolvidos em prazos menores. Logo, o propalado tempo economizado até a contratação das obras será em parte consumido após a assinatura do contrato, em função da necessidade de elaboração dos projetos faltantes.

Quanto à análise e aprovação dos projetos, alega-se haver maior agilidade na aprovação, quando contratado na modalidade Contratação Integrada. Realmente pode ocorrer esta diferença, pois neste caso o contratante não está preocupado com o grau de detalhamento dos projetos elaborados, uma vez que quem sentirá a falta dos detalhes será o próprio contratado, durante a etapa de execução das obras. Também não existe a preocupação com as quantificações de materiais, serviços e equipamentos, pois a remuneração de todos os insumos já está definida – por um valor global.

Entretanto, mesmo na contratação integrada os projetos deverão ser suficientemente detalhados para possibilitar a execução das obras, portanto, caso falte algum detalhamento na fase de verificação dos projetos, independentemente da solicitação da fiscalização, este detalhamento terá que ser providenciado pela contratada, e consumirá mais tempo da mesma forma.

Diante do exposto, constata-se que o Regime Diferenciado de Contratação – Contratação Integrada não apresenta, e provavelmente nunca apresentará, os avanços e benefícios divulgados pelos seus defensores. Pelo contrário, está propiciando retornos aquém dos previstos, e até mesmo inferiores aos resultados obtidos nos tradicionais regimes licitatórios, além de introduzir riscos, incertezas e inseguranças nos processos de contratação pública de obras e serviços.

Havendo adequado planejamento, não há necessidade de se pular fases no processo de implantação dos empreendimentos; os projetos completos podem ser elaborados de forma apropriada, dentro de prazos compatíveis, e sem nenhum prejuízo para o cronograma de implantação dos empreendimentos; e ainda, trazendo inúmeros outros benefícios, dentre os quais se destacam: a perfeita especificação do objeto, a certeza do preço justo e a disponibilidade de um documento que possibilite a fiscalização e o acompanhamento da execução dos trabalhos, com o intuito de garantir a qualidade e a vida útil do empreendimento, bem como a entrega dentro do prazo desejado.

O mesmo argumento se estende para os investimentos necessários para a ampliação de toda a infraestrutura brasileira, incluindo, além de transporte, todos os demais setores: saneamento, energia, habitação, entre outros. Após 20 anos de contingenciamento de recursos, por conta de sucessivas crises econômicas, o Brasil retomou investimentos em infraestrutura a partir do ano 2000. No entanto, a ansiedade pela recuperação e ampliação da infraestrutura nacional não pode ser atropelada por decisões precipitadas, por erros estratégicos no planejamento e execução de obras que totalizam bilhões de reais.

OUTROS OPOSITORES - Além do SINAENCO e do CAU/BR, já se manifestaram contra a Contratação Integrada o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas (FNA), a Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura (ABEA), o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

(CONFEA), a Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (AsBEA), a Associação Brasileira de Consultores de Engenharia (ABCE), a Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP), o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado de São Paulo (Sinduscon-SP), a Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), a Associação Paulista de Empresários de Obras Públicas (APEOP), a Associação Nacional dos Servidores Públicos Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos do Poder Executivo Federal (ANSEAF), a Associação dos Arquitetos, Agrônomos e Engenheiros Públicos de São Paulo (AEP-SP) e a Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo (FeNEA.)

Mais informações:

- SINAENCO: Rodrigo Prada, assessor de imprensa, rodrigo@sinaenco.com.br, fones (11) 3123-0200 e (11) 97666-6423 -

- CAU/BR: Júlio Moreno, assessor de imprensa, julio.moreno@caubr.gov.br, fones (61) 9553-7451, (61) 3226-5472
