

CRÍTICAS AO INSTITUTO DA CONTRATAÇÃO INTEGRADA NO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.

PORTO, Adriana Mendes.¹

adriana.ams2010@gmail.com.

Sc.M ZANETTI, Elizabeth²
FAEL. Faculdade Educacional da Lapa

Resumo: Objetiva-se com este trabalho oportunizar uma visão geral do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), apontando suas principais características e as críticas que o permeiam. A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica, por método dedutivo, visando identificar a legitimidade das críticas à contratação integrada ou sua falta de fundamento, com investigação dos apontamentos de melhoria, se existentes. Licitações Públicas. Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Contratação integrada. Críticas. Jurisprudência. Considerações Finais.

1. INTRODUÇÃO

O Regime Diferenciado de Contratações (RDC) surgiu com a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Trata-se de um procedimento peculiar em relação aos procedimentos licitatórios ordinários da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a ser utilizado apenas na contratação dos objetos enumerados em sua própria lei. Originariamente criado para possibilitar a realização de grandes eventos de amplitude internacional aqui no Brasil, o RDC foi sendo paulatinamente ampliado e a atual expectativa é que continue sendo. Cercado de polêmicas, o RDC é muito criticado, principalmente com relação ao uso da contratação integrada. As entidades representativas da Arquitetura e Urbanismo

¹ Graduada em Direito: Faculdade Projeção - Distrito Federal. Concluinte do Curso *MBA* em Licitações e Contratos pela Infoco Educação e Faculdade Fael.

² Mestre em Engenharia da Produção UFSC, Especialista em Psicologia de RH-UNICAMP, Bacharel em Administração de Empresas-FESP. Especialista/EAD. Orientadora e Avaliadora de TCC FAEL, UNINTER e UFTPR,

do Brasil apresentam vários pontos negativos da utilização da contratação integrada nas licitações públicas.

O objetivo geral desta pesquisa é oportunizar uma visão geral do RDC, apontando seus principais institutos e as críticas e elogios que se fazem ao ainda novo Regime. Como objetivo específico pretende-se verificar a legitimidade dessas críticas ou sua falta de fundamento, bem como investigar se há apontamentos de melhoria para a correção dos problemas, tudo sob o enfoque estritamente jurídico e com um olhar neutro baseado exclusivamente na defesa de práticas que primem pelo interesse público nas contratações governamentais.

A metodologia adotada é a pesquisa bibliográfica com análise qualitativa dos dados. Tendo em vista a especificidade e atualidade do tema, serão consultados livros jurídicos e artigos na Rede Mundial de Computadores. O método de abordagem é o dedutivo, partindo-se da visão geral sobre o Regime Diferenciado de Contratações até chegar ao instituto da contratação integrada e sua problemática, passando-se em seguida às considerações finais.

Em primeiro plano, apresentar-se-á um pequeno histórico do RDC, passando pelo estudo da Lei que o criou, bem como suas características gerais e particularidades. Após, abordar-se-á a contratação integrada, aprofundando a pesquisa em relação às críticas que se fazem ao referido instituto. Por fim, pretende-se concluir as impressões quanto ao tema pesquisado, à luz da doutrina e jurisprudência disponíveis.

A presente pesquisa poderá servir como instrumento de propagação de conhecimento e atualização para estudantes e para os profissionais do Direito, que terão acesso a uma abordagem geral sobre o tema e suas principais correntes doutrinárias. Ressalte-se ainda, que o Regime Diferenciado de Contratações têm sofrido ampliações e que, por isso, aumenta-se também o número de órgãos e profissionais envolvidos com esse novo procedimento, sendo primordial o debate aqui proposto.

A relevância do tema consiste no fato de que, sendo a contratação integrada um instituto sólido e eficaz a ser adotado nas contratações públicas, seu estudo é importante para afastar qualquer ideia de interesses de classe envolvidos na questão. Se por outro lado, a contratação integrada mostra-se instituto inadequado, com falhas a serem corrigidas, mais necessário ainda se faz o seu exame, a fim de expor os erros, denunciar à sociedade possíveis irregularidades e alertar os agentes públicos quanto aos procedimentos e condutas mais corretos e éticos a se adotar.

2. O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES

2.1. HISTÓRICO

O Regime Diferenciado de Contratações surgiu em virtude da necessidade de criação de um procedimento de contratação pública mais célere. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que é a Lei Geral de Licitações, é criticada por estabelecer procedimentos burocráticos e longos, que atrasam e muitas vezes dificultam uma contratação pública eficiente. Porém, os procedimentos lá definidos são de cumprimento obrigatório pelos órgãos governamentais.

A partir de 2013, quando o Brasil assumiu compromissos para sediar eventos esportivos internacionais, quais sejam a Copa das Confederações, a Copa do Mundo Fifa e as Olimpíadas, ficou constatada a necessidade urgente de obras de infraestrutura para possibilitar a realização desses eventos. Ao mesmo tempo, sabia-se que as obras não ficariam prontas, pelo menos não em tempo hábil, com a aplicação da Lei nº 8.666, de 1993. Foi assim que surgiu a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

Lucas Rocha Furtado destaca que o propósito da Lei nº 12.462, de 2011 “foi conferir celeridade às contratações públicas destinadas aos referidos eventos esportivos.”² Nesse sentido, a referida Lei traz em seu próprio texto os objetivos que devem permear o RDC³:

“Art. 1º (...)

§ 1º O RDC tem por objetivos:

- I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;
- II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
- III - incentivar a inovação tecnológica; e
- IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.”

² FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed, Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 479.

³ BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em 28 de julho de 2017.

2.2. AMPLIAÇÃO DOS OBJETOS

Inicialmente o RDC foi aprovado para objetos relacionados aos eventos esportivos internacionais que ocorreriam aqui no Brasil. Assim, o art. 1º da Lei nº 12.462, de 2011⁴, previu a aplicação do RDC “exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo Fifa de 2014”, incluindo as “obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes” em que se realizariam esses eventos mundiais.

Observa-se, assim, o caráter transitório de adoção do Regime Diferenciado de Contratações, uma vez que, passados os eventos, esgotar-se-iam as possibilidades de sua aplicação. No entanto, outros objetos foram inseridos na Lei, fazendo com que o RDC pudesse ser adotado para outros casos.

Em 2012, o RDC passou a ser adotado também para “ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)” e “obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS”. Em 2015, ampliou-se ainda mais a sua aplicação, passando a abranger “obras e serviços de engenharia para construção, ampliação, reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo”; “ações no âmbito da segurança pública”; “obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística” e contratos de locação de bens móveis e imóveis pela Administração Pública, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens, por si mesmo ou por terceiros, do bem especificado pela administração (*Built to suit*). Por fim, em 2016, o RDC passou a ser aplicado também para “ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação”.

Verifica-se, então, que de um rol inicial de três incisos, foram incluídos outros sete incisos, o que confirma a tendência de ampliação da aplicação do RDC para mais e mais casos. Atualmente está assim a redação do art. 1º da Lei nº 12.462, de 2011, incisos I a X:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e

II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações

⁴ BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em 28 de julho de 2017.

previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II.

IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) [\(Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012\)](#)

V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. [\(Incluído pela Lei nº 12.745, de 2012\)](#)

VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo; [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

VII - das ações no âmbito da segurança pública; [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

VIII - das obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística; e [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

IX - dos contratos a que se refere o art. 47-A. [\(Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015\)](#)

X - das ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação. [\(Incluído pela Lei nº 13.243, de 2016\)](#)”

A ampliação acima referida não só retirou o caráter de transitoriedade do RDC, como aumentou exponencialmente a quantidade de órgãos e agentes públicos que terão de lidar com ele. José dos Santos Carvalho Filho⁵ observa que:

“As subseqüentes alterações legislativas, com a ampliação da incidência normativa do diploma primitivo, provocaram, obviamente, maior esfera de exceções relativamente ao Estatuto das Licitações, uma evidente demonstração de que este se tem mostrado obsoleto e inadequado ao regime geral de contratações – particularmente de obras e serviços de engenharia – firmadas pelo governo. Parece cada vez mais claro que o sistema da nova lei, derogatória do Estatuto, se inclina no sentido de tornar-se o regime geral em virtude dos objetivos que preconiza (...)”

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed, São Paulo: Atlas, 2017, p. 308.

2.3. ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DO RDC

O RDC é um procedimento próprio, reconhecido pela doutrina como uma modalidade licitatória⁶ com ferramentas que permitem dar flexibilidade às contratações públicas. Conforme comentários de Lucas Rocha Furtado, o RDC “reuniu pontos positivos” da Lei nº 8.666, de 1993 e do Pregão, como a inversão de fases, mas também trouxe inovações. Entre os institutos e inovações para aquisições, pode-se citar a contratação integrada, a remuneração variável, o julgamento baseado no maior retorno econômico, orçamento sigiloso, contratações simultâneas.

Alguns desses tópicos tem sido alvo de críticas pelos estudiosos da área. Furtado⁷ destaca em seu livro o ajuizamento de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, por partidos políticos (PSDB, DEM e PPS) e pelo Procurador-Geral da República (ADIs nº 4.645 e nº 4.655), “em que se cogitam vícios de constitucionalidade formais e materiais a respeito de diversos aspectos da lei que instituiu o RDC, inclusive sigilo dos orçamentos e a possibilidade de contratação integrada”.

Assim, Lucas Rocha Furtado⁸ comenta que:

“Em alguns aspectos, o novo regime diferenciado de contratações públicas incorpora conceitos e procedimentos previstos na lei de licitações e em outras normas que regulamentam a matéria, sobretudo as disposições da lei do pregão (Lei nº 10.520/2002). Nesse particular, o legislador parece que procurou reunir pontos positivos sobre o tema que se encontram esparsos na legislação de regência. (...)”

Em continuidade a esse raciocínio, Furtado cita procedimentos adotados na modalidade Pregão e que foram trazidos ao RDC, como a convocação dos licitantes remanescentes, com o permissivo legal de, no caso de recusa dos remanescentes em efetuar a contratação pelas condições propostas pelo 1º colocado, que se faça a contratação pela proposta do próprio licitante remanescente. Há também a inversão de fases (primeiro propostas, depois habilitação), que no RDC é a regra, podendo a habilitação ocorrer antes, de forma excepcional.

Outra característica é a remuneração variável. Pelo RDC, a remuneração pode ser estabelecida de acordo com o desempenho da contratada, que poderá ser mensurado por meio de metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade, prazo de entrega e outros expressamente definidos no instrumento convocatório.

A indicação de marca é uma característica surgida a partir do entendimento jurisprudencial que se formou sobre o tema. Permitiu-se a indicação de marca quando a descrição do

⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 458.

⁷ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed, Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 481.

⁸ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed, Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 479-480.

objeto puder ser melhor compreendida pela marca ou modelo, desde que contenha a expressão “ou similar ou de melhor qualidade”.

Uma novidade do RDC é o critério de julgamento “maior retorno econômico”. Por ele, verifica-se qual fornecedor poderá proporcionar maior redução de despesas, sendo ele contratado e remunerado com base na economia que irá gerar para a Administração. Esse critério será utilizado exclusivamente para contratos de eficiência.

O orçamento sigiloso é outra característica do RDC. De acordo com o art. 6º da Lei nº 12.462, de 2011, “o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação”. Cite-se ainda, a dispensa de publicação do extrato do edital na imprensa oficial “no caso de licitações cujo valor não ultrapasse R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras, ou R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para bens e serviços, inclusive de engenharia”⁹; e a execução do mesmo objeto de forma concorrente e simultânea por mais de um contratado (contratação simultânea).

O RDC não é obrigatório¹⁰. Sua aplicação deve constar expressamente do instrumento convocatório, pois afastará a aplicação da Lei nº 8.666, de 1993. Ressalve-se, porém, que esse afastamento não é total, uma vez que a própria Lei nº 12.462, de 2011, prevê a aplicação subsidiária da lei nº 8.666, de 1993¹¹.

Carvalho Filho¹² destaca ainda que:

“Os contratos regidos pelo RDC passaram a admitir a incidência de mecanismos privados de resolução de conflitos, especialmente a *arbitragem*, firmada no Brasil e em língua portuguesa, e a *mediação*, disciplinada pela Lei nº 13.140/2015. Cuida-se, à evidência, de estimular o *princípio do consensualismo* na Administração, não somente em respeito ao postulado da celeridade e economicidade administrativas, como também para reduzir o ânimo de litigância em que se tem inspirado o Poder Público, com grande prejuízo para este e para o particular.”

Por fim, vale ressaltar que as licitações pelo RDC devem ser preferencialmente realizadas pela forma eletrônica, tendo sido estabelecido pelo Decreto nº 7.581, de 2011 (Regulamento do RDC), que “as licitações sob a forma eletrônica poderão ser processadas por meio do sistema eletrônico utilizado para a modalidade pregão”.

⁹ BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, art. 15, § 2º. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em 28 de julho de 2017.

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 492.

¹¹ BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, art. 39. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em 28 de julho de 2017.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed, São Paulo: Atlas, 2017, p. 309.

3. A CONTRATAÇÃO INTEGRADA

Um dos institutos mais polêmicos do RDC, a contratação integrada é a “possibilidade de um só interessado ter a seu cargo não só a elaboração dos projetos básico e executivo, como também a sua própria execução, concentrando atividades que, por sua natureza, reclamariam executores diversos.”¹³ Ela está prevista no art. 8º, inciso V e art. 9º da Lei nº 12.462, de 2011.

O art. 9º foi alterado para incluir mais requisitos para a contratação integrada. Antes, era necessária apenas a justificativa técnica e econômica para aplicar a contratação integrada. Porém, a Lei nº 12.980, de 28 de maio de 2014, incluiu mais três requisitos, quais sejam: a) inovação tecnológica ou técnica; b) possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou c) possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado. Na visão de Carvalho Filho¹⁴:

“(…) a Administração deverá demonstrar claramente a presença das condições legais, de modo que, não o fazendo, será inválida a contratação integrada. Por outro lado, a anterior exigência de adotar-se o critério de julgamento de técnica e preço nesse tipo de contratação foi revogada pela mesma lei, de onde se infere que o administrador pode optar pelos demais critérios de julgamento.”

O comentário de José dos Santos Carvalho Filho destaca que, além dos requisitos para a adoção da contratação integrada, anteriormente, a utilização da contratação integrada exigia a adoção do critério de julgamento “técnica e preço”, contudo, com as alterações decorrentes da Lei nº 12.980, de 2014, essa condição foi suprimida, admitindo-se, em tese, a adoção dos demais critérios de julgamento, sendo possível, inclusive, o julgamento segundo o menor preço.

Nos termos da Lei, a contratação integrada é um dos regimes preferenciais na contratação de serviços e obras de engenharia. A existência de projeto básico prévio aprovado e disponível aos licitantes, que era regra comum nas licitações, deixa de existir na contratação integrada. Essa responsabilidade passa a ser do próprio licitante.

Assim, a contratação integrada adota o modelo *Design-Build* de contrato, no qual o vencedor do certame será responsável pelo Projeto Básico e também pela execução da obra; em alternativa ao tradicional modelo *Design-Bid-Build*, no qual há a separação entre quem elabora o Projeto Básico e quem o executa. Assim, na contratação integrada o Poder Público se exime de vários riscos, especialmente os de projeto e de discrepâncias entre o projeto e a execução, bem como as

¹³ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed, São Paulo: Atlas, 2017, p. 309.

¹⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed, São Paulo: Atlas, 2017, p. 309.

alterações de projeto e aumentos dos custos na execução da obra. A doutrina cita, de modo geral, os seguintes benefícios do modelo *Design-Build*: redução de prazos, redução dos custos transacionais, maior segurança em relação a custos e melhor alocação de riscos. A Administração, pode, ainda, estipular no anteprojeto uma matriz de alocação de riscos entre ela e a Contratada e considerar no orçamento estimado a taxa de risco, de acordo com metodologia pré-definida e compatibilidade entre o objeto da licitação e as responsabilidades atribuídas à Contratada.

A Lei nº 12.462, de 2011, determina ainda a obrigatoriedade do projeto executivo para obras e serviços de engenharia efetuados pelo RDC e os seguintes requisitos que deverão estar presentes no instrumento convocatório:

“Art. 9º (...)

§ 2º No caso de contratação integrada:

I - o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:

- a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;
- b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei;
- c) a estética do projeto arquitetônico; e
- d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade;”

Priscila Goulart Garrastazu Xavier¹⁵, em artigo publicado no site *Âmbito Jurídico*, citando Juliano Heinen, anota que:

“De fato, é inegável que o anteprojeto de engenharia é menos detalhado que o projeto básico, pois enquanto no projeto básico há documentos bem detalhados, no anteprojeto eles são apenas preliminares. O anteprojeto de engenharia, ‘em termos bem singelos, propõe-se a dizer que o Poder Público quer, sem falar como’.”

Por fim, a Lei estabelece a necessidade de critérios objetivos no instrumento convocatório para avaliar e julgar as propostas quando for admitida a apresentação de metodologias

¹⁵ XAVIER, Priscila Goulart Garrastazu. **A contratação integrada no regime diferenciado de contratação.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16117. Acesso em 5 de agosto de 2017.

diferenciadas de execução e a vedação à celebração de termos aditivos, salvo para a “recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior” e “necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação”.

4. CRÍTICAS À CONTRATAÇÃO INTEGRADA

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil e outras entidades representativas da Arquitetura reprovam o atual modelo de contratação integrada. Em artigo divulgado na Internet, o Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio de Janeiro (CAU/RJ), expõe a crítica à contratação integrada, usando como exemplo o rompimento da ciclovia Tim Maia¹⁶:

“(…)

No caso da ciclovia Tim Maia, o consórcio Contemat/Concrejato foi contratado por licitação do tipo menor preço a partir do projeto básico fornecido pela prefeitura do Rio, por meio da fundação Geo-Rio. O projeto executivo e a execução da obra ficariam, portanto, a cargo da empresa.

(…)

É um equívoco acreditar que o tempo dedicado ao projeto executivo represente um atraso ou um entrave burocrático ao andamento de obras. O tempo maior para a realização dessa fase é compensado porque o projeto executivo acelera a execução das obras, ao evitar surpresas e oferece maior precisão sobre os custos, por exemplo. O que aconteceu na ciclovia, quaisquer que sejam os culpados, mostra a necessidade de se valorizar a fase de planejamento e desmistificar entre a população a falsa ideia de que uma obra está em andamento apenas quando a construção começa.

(…)”

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) defende que a Lei de Licitações deve exigir o projeto completo antes da contratação da obra, que haja concurso público para a contratação do projeto completo e que haja vedação à contratação integrada.¹⁷

Em apontamentos à auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) relativa ao uso da contratação integrada (Acórdão nº 306/2017 – TCU – Plenário), o CAU/BR destaca

¹⁶ MORAES, Jerônimo de. **Queda da ciclovia é mais um exemplo da importância do planejamento.** Disponível em: <http://www.caurj.gov.br/urgencia-como-desculpa/>. Acesso em 6 de agosto de 2017.

¹⁷ **Tudo sobre a discussão da nova Lei de Licitações.** Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/leidelicitacoes/>. Acesso em 26 de outubro de 2017.

alguns dos pontos negativos do instituto que são identificados no relatório, entre eles o percentual de contratações malsucedidas, o encarecimento das obras, o início das obras sem projeto básico, bem como a redução irrelevante de prazo.¹⁸

Outro importante estudo sobre a contratação integrada é o Dossiê SINAENCO. O Sindicato da Arquitetura e Engenharia e o CAU/BR elaboraram um “Dossiê atualizado sobre a ineficiência da Contratação Integrada no Brasil”,¹⁹ no qual relatam 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 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

¹⁸ Notícias. **Contratação integrada encarece obras e é usada sem critério legal, revela TCU**. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/contratacao-integrada-encarece-obras-tcu/>. Acesso em: 6 de agosto de 2017.

¹⁹ **Dossiê atualizado da ineficiência da Contratação Integrada no Brasil**. Disponível em: <http://sinaenco.com.br/wp-content/uploads/2015/01/DnitIneficienciaContratacaoIntegradaNoBrasil2015.pdf>. Acesso em 9 de agosto de 2017.

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 modifica-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.”

O dossiê destaca ainda, como pontos negativos da contratação integrada, além da precária especificação do objeto, o conflito de interesses na elaboração dos projetos, preço de referência impreciso, risco de sobrepreço e perenização da falta de planejamento.

Há de se dizer ainda, que muitas das críticas ao RDC e à contratação integrada fazem menção à corrupção instalada no país. O Presidente do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, Haroldo Pinheiro Villar de Queiroz, em artigo publicado na rede mundial de computadores,²⁰ fala a respeito do envolvimento das empreiteiras nos escândalos de corrupção revelados pela Operação Lava-Jato e faz relação com as fragilidades da contratação integrada:

“As delações premiadas têm confirmado o que o CAU/BR (Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil), o IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), a FNA (Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas) e o SINAENCO (Sindicato da Arquitetura e Engenharia Consultivas), entre outras entidades do setor, órgãos do próprio governo e o Tribunal de Contas da União vem demonstrando com insistência nos últimos anos. Ou seja: o RDC é danoso para o interesse público, como verificado em vários casos que impactaram os custos e prazos das obras de aeroportos, sistemas de transporte de massa, infraestrutura viária em torno de estádios e estradas país afora. Voltaremos ao tema mais adiante.

A ‘novidade’, contudo, tem sido a revelação de que em muitos casos tampouco o projeto básico vem sendo elaborado conforme exige a lei. Vejamos os detalhes.

Não raras vezes feitos na pressa, para cumprir uma mera formalidade, muitos deles deixam de atender aos requisitos, ficando vagos detalhes que posteriormente nos custam caro, pois motivam pedidos de aditivos pelas empreiteiras. O argumento comum é que a insuficiência de informações impediu a elaboração de uma matriz de risco completa, com estimativas de custos realistas, inviabilizando economicamente o negócio. Ou seja: por óbvio, com projetos ‘básicos’ não se obtém custos e prazos ‘executivos’ confiáveis.

²⁰ QUEIROZ, Haroldo Pinheiro Villar de. **Está na hora de uma Operação Lava a Lei de Licitações**. Disponível em: <http://www.iab.org.br/artigos/esta-na-hora-de-uma-operacao-lava-lei-de-licitacoes>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

O Presidente do CAU/BR cita ainda as falhas na obra de reconstrução do estádio Maracanã, no Rio de Janeiro, que foi licitada por um preço, mas após sofrer dezesseis aditivos, custou quase o dobro; e a obra para a cobertura do estádio Mané Garrincha, em Brasília, que custou R\$ 72 milhões a mais do que o inicialmente previsto. Assim, ele conclui que “o projeto básico exigido pela Lei 8.666/1993 passou a ser entendido, por empreiteiras e gestores públicos, como ‘projeto elementar’”.

Recentemente, na II Conferência Nacional de Arquitetura e Urbanismo, no Rio de Janeiro, as entidades nacionais de Arquitetura e Urbanismo defenderam a existência de uma lei própria para reger as licitações de obras públicas²¹. Na ocasião houve o lançamento do *site* “Em defesa da ética, do planejamento e da qualidade”²², desenvolvido pelo CAU/BR em conjunto com as entidades de Arquitetura e Urbanismo (IAB, FNA, AsBEA, ABEA, ABAP e FeNEA). O *site* reúne inúmeros casos práticos, dossiê, dados e argumentos que visam demonstrar a ineficácia e inadequação da contratação integrada, a necessidade de existência de projeto completo e criação de uma lei específica para as licitações de obras públicas.

5. ENTENDIMENTOS DO TCU

Em auditoria realizada na Secretaria de Portos da Presidência da República, o Tribunal de Contas da União (TCU) manifestou que o uso da contratação integrada deve ser acompanhado sempre de estudos objetivos que possam justificar técnica e economicamente a escolha do RDC, devendo-se quantificar as vantagens e desvantagens de sua adoção, bem como a obrigatoriedade da inclusão de critérios objetivos de avaliação e julgamento das propostas que contemplem metodologias executivas diferentes.²³ No voto do mesmo acórdão, a Ministra Relatora traz importantes interpretações sobre a contratação integrada, ressaltando a natural existência de dúvidas e divergências em torno de um assunto ainda novo no ordenamento jurídico e a essencialidade das justificativas para a adoção da contratação integrada, que não tem existido comumente nos processos.

Em outro julgamento²⁴, em 2014, o TCU assevera a excepcionalidade da adoção da contratação integrada, em relação aos outros regimes disponíveis, bem como aos requisitos que ensejam a sua adoção, deixando bem evidente que a sua aplicabilidade é reservada a obras mais

²¹ Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/arquitetos-e-urbanistas-defendem-lei-para-licitacao-de-projetos-e-obras-publicas/>. Acesso em 26 de outubro de 2017.

²² Disponível em: <http://caubr.gov.br/projetocompleto/>. Acesso em 26 de outubro de 2017.

²³ Brasil. Tribunal de Contas da União, Acórdão 1388/2016. Ministro Relator: ANA ARRAES. Data da sessão: 1º de junho de 2016.

²⁴ Brasil. Tribunal de Contas da União, Acórdão 2242/2014. Ministro Relator Aroldo Cedraz. Data da sessão: 27 de agosto de 2014.

complexas, com realização simultânea de “outras atividades necessárias a assegurar a operação de um empreendimento para produção de utilidades específicas ou a prestação de serviços públicos ou privados”, em contratos em que se concede ampla liberdade ao fornecedor para encontrar a solução técnica mais adequada com a consequente atribuição dos riscos inerentes “ao insucesso do empreendimento”.

Por fim, no Acórdão Nº 306/2017 – TCU – Plenário²⁵, aqui já citado, o Tribunal de Contas da União realiza auditoria “para avaliar os resultados quanto à utilização do instituto da Contratação Integrada, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, a partir da comparação de uma amostra significativa de obras similares, contratadas sob esse regime e sob outros regimes”, na qual restou verificada uma série de impropriedades na adoção da contratação integrada.

6. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, verifica-se que a lei do RDC, ao instituir a contratação integrada, o fez no intuito de viabilizar a eficiência e o destravamento das obras públicas. No entanto, não se pode olvidar das complicações envolvidas em efetivar a contratação integrada, tendo em vista a complexidade natural das obras e a disparidade que existe entre o projeto inicial e a execução da obra. É certo também os potenciais problemas já ocasionados pela contratação integrada em algumas obras públicas, em virtude da fragilidade do anteprojeto.

Existe ainda o atraso legislativo no sentido de normatizar ou corrigir o que já se realiza no dia a dia da administração ou mesmo de identificar e cobrir as lacunas e falhas dos processos. A contratação integrada é sem dúvida um instituto complexo, ainda recente que necessita análise e debate constante dos especialistas. Certamente precisará de ajustes. As críticas apontadas nesta pesquisa confirmam isso. Espera-se que a doutrina e jurisprudência passem logo a identificar as falhas legislativas do RDC e consigam trazer as soluções e interpretações mais adequadas a cada problema prático.

Em que pese seja esse o trajeto básico, a pressão dos setores diretamente envolvidos com a realização de obras públicas, que poderiam vir a optar pela contratação integrada, contribui para que as falhas sejam corrigidas em tempo menor. Tal empenho é importante, pois o risco envolvido é alto. Trata-se da possibilidade de onerar a própria sociedade com obras mal-acabadas, sem os padrões de segurança, estética e acessibilidade necessários, além de onerar mais diretamente os cofres públicos,

²⁵ Disponível em: http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/CONSES/TCU_ATA_0_N_2017_6.pdf. Acesso em 26 de outubro de 2017.

que pagarão mais caro com as alterações de projeto e ineficiência na execução das obras pela empresa responsável.

Há que ressaltar o interesse empresarial envolvido na contratação integrada, uma vez que, nesse regime, é a empresa que “dá as cartas”; e ela pode lucrar muito com o repasse dessa responsabilidade. É evidente também o interesse comum entre gestor público e empresário, interesse esse que deveria estar em contraponto. O interesse administrativo deve ser sempre o público, nunca o privado. Ocorre que é muito cômodo à gestão administrativa repassar uma enorme responsabilidade que lhe recai, em relação à especificação, acompanhamento, conclusão, prazos e qualidade das obras, ao contratado, sob o fundamento de gerar agilidade e desburocratização do procedimento.

Sem qualquer pretensão de esgotar o assunto, mas abrindo à reflexão os pontos negativos e complexidades envolvidas na contratação integrada, considera-se salutar ao interesse público uma aplicação equilibrada do instituto, devendo o gestor público conhecer a lei e aplicar todas as orientações e ressalvas impostas pelo legislador. Faz-se necessário, ainda, treinamento, leitura e consulta permanente à jurisprudência que passa a ser formada sobre o tema, a fim de evitar prejuízo ao serviço público e possibilitar entrega social de obras com a máxima qualidade, economicidade e eficiência possíveis.

Por fim, para encerrar a presente análise, traz-se o entendimento do Presidente do Instituto de Arquitetos do Brasil, Departamento Rio de Janeiro (IAB/RJ), Pedro da Luz Moreira, que faz interessante contribuição sobre o tema em artigo com charge²⁶ sobre o Projeto de Lei 6814/2017, que admite a contratação integrada e dispensa o projeto completo:

“(…)

Enfim, todos os três instrumentos geram uma confusão entre quem pensa e planeja as obras, e quem as executa, o que é temerário do ponto de vista da prevenção (sic) de aditivos de custos e prazos, e a própria questão da corrupção em torno das obras. Essas três inserções literalmente colocam a raposa tomando conta do galinheiro...”

²⁶ MOREIRA, Pedro da Luz. **Mais uma vez a revisão da lei de licitações públicas 8666/93**. Disponível em <http://www.iab.org.br/artigos/mais-uma-vez-revisao-da-lei-de-licitacoes-publicas-866693>. Acesso em 11 de agosto de 2017.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em 28 de julho de 2017.
- BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112462.htm. Acesso em 28 de julho de 2017.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31ª ed, São Paulo: Atlas, 2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2017.
- FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed, Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- MORAES, Jerônimo de. **Queda da ciclovia é mais um exemplo da importância do planejamento**. Disponível em: <http://www.caurj.gov.br/urgencia-como-desculpa/>. Acesso em 6 de agosto de 2017.
- MOREIRA, Pedro da Luz. **Mais uma vez a revisão da lei de licitações públicas 8666/93**. Disponível em <http://www.iab.org.br/artigos/mais-uma-vez-revisao-da-lei-de-licitacoes-publicas-866693>. Acesso em 11 de agosto de 2017.
- QUEIROZ, Haroldo Pinheiro Villar de. **Está na hora de uma Operação Lava a Lei de Licitações**. Disponível em: <http://www.iab.org.br/artigos/esta-na-hora-de-uma-operacao-lava-lei-de-licitacoes>. Acesso em 11 de agosto de 2017.
- REZENDE, Renato Monteiro. **O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: comentários à Lei nº 12.462, de 2011**. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-100-o-regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-comentarios-a-lei-no-12.462-de-2011>. Acesso em 26 de julho de 2017.
- SITE* do CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL: <http://www.caubr.gov.br/>.
- SITE* do INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL: <http://www.iab.org.br/>.
- SITE* do SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA CONSULTIVA. **Dossiê atualizado da ineficiência da Contratação Integrada no Brasil**: <http://sinaenco.com.br/wp-content/uploads/2015/01/DnitIneficienciaContratacaoIntegradaNoBrasil2015.pdf>.
- SITE* do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: <http://www.tcu.gov.br/>.

XAVIER, Priscila Goulart Garrastazu. **A contratação integrada no regime diferenciado de contratação.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16117. Acesso em 5 de agosto de 2017.