sinaenco
SINDICATO DA ARQUITETURA E DA ENGENHARIA

CONTRATAÇÃO INTEGRADA

O que é a Contratação Integrada?

A contratação integrada é uma forma de licitação para a contratação de obras e serviços de engenharia na qual o vencedor do processo licitatório é quem deve elaborar os projetos – básico e executivo –, 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. Um anteprojeto caracteriza o objeto contratual e embasa a estimativa do preço de referência para a licitação.

Especificação incompleta do objeto da contratação

O primeiro problema 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, consequentemente, ineficaz para o controle da qualidade do produto que será produzido, do seu prazo de execução, bem como dos custos envolvidos na implantação, operação e manutenção do bem em questão.

Na Contratação Integrada o contratado irá elaborar o "seu projeto" para a implantação do empreendimento e, evidentemente, este projeto 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 mesmo com uma menor expectativa de vida útil, resultando em uma solução pior para a sociedade.

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 de vários empreendimentos, que não leva em conta as especificidades do produto (qualidade, padrão construtivo, durabilidade, desempenho, etc.), nem tampouco as reais condições de

SENADO FEDERAL
Folha. nº 518

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).

Um documento técnico com a precisão do anteprojeto não permite uma avaliação segura dos riscos envolvidos. A realização de qualquer empreendimento envolve riscos, e quanto menos informações disponíveis para a tomada de decisões, maiores são os riscos assumidos. Consequentemente, maiores serão os recursos financeiros necessários para fazer frente aos possíveis imprevistos e, ainda, 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, se não 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 da licitação 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.

Possibilidade de aditivos contratuais

Não há garantia de que o projeto do contratado irá atender às expectativas do contratante e, na ocorrência de divergências, se quiser ter seu desejo atendido, o contratante terá que solicitar a alteração do projeto e assumir o custo do aditivo, que poderá ser legalmente solicitado conforme previsto na Lei. Inúmeros fatores podem justificar a necessidade de alteração do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, e caso a administração pública solicite a modificação, o contratado terá direito a pleitear aditivo de valor contratual.

Quanto maior o detalhamento do documento técnico utilizado para a contratação das obras e serviços, menores serão as surpresas e os desentendimentos futuros, não restando dúvidas de que uma boa contratação deve ser embasada em um projeto executivo ou completo, pois apenas desta forma serão minimizados os riscos envolvidos.

Problemas com licenciamento, desapropriações e autorizações

SENADO FEDERAL
Folha. nº 519

Uma vez que a licitação das obras é realizada sem os projetos, muitas das questões relacionadas com licenciamento ambiental, desapropriações e autorizações, não são tratadas de forma efetiva antes da contratação, postergando o enfrentamento dos problemas e a definição das soluções, que certamente podem impactar significativamente, ou até mesmo inviabilizar, a implantação do empreendimento.

Dificuldade para manutenção de preços sob sigilo

Outro aspecto problemático da contratação integrada é a licitação com preços referenciais sigilosos. Tendo em vista o grande número de profissionais envolvidos na elaboração do anteprojeto, na preparação da documentação para o processo licitatório etc., como garantir o sigilo do preço?

É de se esperar que haja sigilo apenas para alguns licitantes.

Problemas com lances sucessivos

No "leilão reverso", em que vence quem oferece o menor lance ou o maior desconto, o licitante não tem estímulo para ofertar, de imediato, o seu melhor preço, pois ciente de que terá oportunidade para apresentar uma oferta com valor inferior, irá fazendo lances sucessivos, reduzindo, a cada lance, o mínimo necessário para continuar na disputa, até chegar ao seu preço limite, ou sagrar-se vitorioso com preço acima do mínimo aceitável.

Perenização da falta de planejamento

Os defensores da contratação integrada alegam que as contratações de obras com projetos executivos ou completos atrasam os investimentos, ou a implantação dos empreendimentos, mas se esquecem de que os projetos serão necessários para a execução das obras, portanto, terão que ser elaborados da mesma forma, e não existem razões para se crer que serão desenvolvidos em prazos menores. Logo, o tempo teoricamente economizado até a contratação das obras será 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 será o próprio contratado.

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

SENADO FEDERAL
Folha. nº 520

da fiscalização, este detalhamento terá que ser providenciado pela contratada, e consumirá mais tempo da mesma forma.

Havendo um adequado planejamento, não há necessidade de se pular fases no processo de implantação dos empreendimentos; os projetos executivos podem ser elaborados de forma adequada, 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, a disponibilidade de um documento que possibilite a fiscalização e o acompanhamento da execução dos trabalhos, com o intuito de garantir a qualidade do empreendimento e a entrega dentro do prazo desejado.

Conclusão

Diante do exposto conclui-se que apenas com um projeto executivo ou completo, elaborado ou encomendado pelo poder público, desvinculado de interesses comerciais e financeiros de empresas interessadas no retorno decorrente da execução das obras, possibilita a definição isenta e precisa do empreendimento a implantar, em consonância com as melhores técnicas e tecnologias disponíveis no mercado, e com foco prioritário no atendimento dos interesses e das necessidades da Sociedade.

O projeto executivo ou completo é o único documento que possibilita a estimativa confiável do preço justo do empreendimento, e ainda, fornece os dados indispensáveis para possibilitar à administração fiscalizar o que contratou, bem como para os órgãos de controle realizarem seu trabalho.

Com a extensão da Contratação Integrada amplia-se o caminho que levou ao fracasso diversas obras do chamado "Legado da Copa", desmontando os argumentos de que esta modalidade de contratação agiliza e torna mais eficaz a realização de empreendimentos públicos.

Exemplos de Insucessos da Contratação Integrada

Apresentamos a seguir alguns exemplos de Contratações Públicas pela modalidade RDC Contratação Integrada (RDCI), que apresentaram, e ainda apresentam, sérios problemas para a conclusão dos empreendimentos públicos desejados.

Observamos que ainda são poucos os dados divulgados sobre os resultados das contratações realizadas pela modalidade RDCI, e que, certamente, outros empreendimentos poderiam integrar a relação ora apresentada, e muitos outros, ainda em fase de desenvolvimento, indubitavelmente, poderão ser incluídos em um futuro próximo.

SENADO FEDERAL
Folha. nº 521

1. VLT de Cuiabá – MT

Trata-se de um empreendimento de mobilidade urbana previsto para a Copa do Mundo de 2014 e que até hoje não foi concluída. A Contratação Integrada do VLT de Cuiabá é o caso mais notório do fracasso da modalidade, envolvendo todos os malefícios em contrapartida a uma inútil aceleração do prazo de contratação:

- A obra não foi concluída dentro dos prazos contratuais, que eram anteriores à realização da Copa do Mundo na cidade de Cuiabá
- Passada a Copa, as obras foram abandonadas, e os equipamentos comprados por antecipação estão estocadas sem uso;
- Utilização de grande parte dos recursos previstos e execução de apenas metade dos serviços; não há expectativa de conclusão, com a manutenção de impedimentos que prejudicam a mobilidade urbana na cidade que se pretendia melhorar. O resultado presente é de sensível piora na mobilidade urbana de Cuiabá;

A obra está parada desde dezembro de 2014. Há indícios de desvio de dinheiro e, segundo o Governo Federal, o percentual de execução está em 64%, mas especialistas afirmam que a obra não atingiu nem 50% da execução. Uma empresa de consultoria foi contratada para avaliar a situação da obra, com o intuito de subsidiar a decisão do poder público quanto à retomada dos trabalhos; a previsão é que o relatório da consultoria seja entregue ainda este mês.

No momento, a prefeitura realiza uma obra de pavimentação de uma terceira pista, próxima ao VLT, para melhorar o trânsito na região.

Edital número	001/SECOPA/2012
Regime de Execução	Contratação Integrada
Edital (data)	06/03/2012
Valor contratado	R$ 1.477.617.277,15
Assinatura do contrato	20/06/2012
Previsão de entrega 2010	10/06/2014
Prazo para execução (dias)	720
Ordem de Serviço	21/06/2012
Aditivo de prazo (dias)	293
Término do prazo de execução	31/12/2014
* Estimativa de custo para término da obra	R$2,5 bilhões

Fonte: Portal da Transparência, Copa 2014

2. Aeroporto Internacional Pinto Martins (Fortaleza – CE)

A ampliação do Aeroporto Internacional Pinto Martins, em Fortaleza, só deve ficar pronta em 2020, de acordo a Infraero. Iniciadas em 2010, apenas 16% das obras ficaram prontos.

SENADO FEDERAL
Folha nº 522

A primeira etapa da ampliação do terminal, que daria suporte ao fluxo de passageiros durante a Copa do Mundo, deveria ter sido entregue em dezembro de 2013. As obras estão paradas desde maio de 2014, quando o contrato com o consórcio executor foi rescindindo.

Um dos principais problemas que impactaram a continuidade da obra foi o atraso na entrega do projeto executivo, que inicialmente seria entregue em abril de 2012, mas só ficou pronto em dezembro de 2013.

Edital número	004/DALC/SBFZ/2011
Regime de Execução	Contratação Integrada
Edital (data)	24/01/2012
Estimativa de Investimento	R$ 171.110.000,00
Valor contratado	R$ 336.638.759,26
Assinatura do contrato	09/05/2012
Previsão de entrega 2010	01/03/2014
Prazo para execução (dias)	1800
Ordem de Serviço	-
Aditivo de prazo (dias)	-

Fonte: Portal da Transparência, Copa 2014

3. Corredor estruturante Aeroporto - Arena das Dunas (Natal – RN)

Este corredor fazia parte do entorno do estádio Arena das Dunas, mas não ficou pronto para a Copa de 2014. As obras foram contratadas em 3 lotes:

Lote I – Projetos do Plano de Mobilidade Urbana e obras de readequação do sistema viário – contratado seguindo os preceitos e modalidades da lei 8.666/93:

Lote II - Reestruturação do entorno da Arena das Dunas – já para as obras de reestruturação do entorno da Arena das Dunas, dada a sua essencialidade para o acesso à arena, foi promovida a licitação pelo RDC, com a execução pela modalidade contratação integrada, em 2013.

Obras previstas:

- Viaduto da Prudente de Morais no estilo estaiada
- Viaduto da margina da BR-101 em frente a Arena das Dunas
- Túnel da avenida Raimundo Chaves com av. Prudente de Morais
- Túnel da avenida Capitão Mor Goveia
- Túnel da avenida Jerônimo Câmara com Prudente de Morais
- Túnel da avenida Romualdo Galvão

SENADO FEDERAL
Folha. nº 523

- Túnel da avenida Lima e Silva com avenida Prudente de Morais

Mesmo sendo contratada através da modalidade de contratação integrada, que o Governo implantou para agilizar as obras do mundial, a obra que tinha o prazo para ser entregue em 330 dias, acabou levando 841 dias para ficar pronta.

Edital número	Nº02/SEMOPI/2013
Regime de Execução	Contratação Integrada
Edital (data)	05/06/2013
Estimativa de Investimento	199.383.582,10
Valor contratado	R$ 222.498.740,00
Assinatura do contrato	10/09/2013
Previsão de entrega inicial	10/08/2014
Prazo para execução (dias)	330
Ordem de Serviço	22/09/2013
Aditivo de prazo (dias)	511
Entrega efetiva	30/12/2015

Fonte: Portal da Transparência, Copa 2014

Apenas algumas das obras ficaram prontas para o primeiro jogo da Copa na Arena das Dunas. Os túneis da Av. Raimundo Chaves, o da Capitão Mor Goveia e da Av. Jerônimo Câmara com a Prudente de Morais não ficaram prontas. As obras de drenagem não foram concluídas. Não temos registro de conclusão das obras, nem no site da transparência Brasil – Copa como na mídia local.

Lote III - acessibilidade universal das calçadas e vias públicas e implantação de abrigos em corredores de transporte da cidade do Natal/RN.

O conjunto de intervenções envolvendo a elaboração dos projetos e das obras, licitada em 3 sublotes foi vencido pelo mesmo consórcio.

Dados da Contratação:

- Homologação dos Contratos – 09/07/2013;
- Ordens de Serviços – todas emitidas em 22/10/2013;
- Prazo contratual – 330 dias;
- Valor dos contratos – Sublote 1- R$ 8.690.629,86; II – Sublote 2 - R$ 8.579.472,71; Sublote 3– R$ 7.939.435,47.

Apenas uma pequena parte das obras, estimada em menos de 30% ficou pronto para a Copa. Não temos registro de quando as obras foram concluídas.

SENADO FEDERAL
Folha nº 524

4. BR – 381 (DNIT) – Trecho Governador Valadares – Belo Horizonte

Trata-se da ligação entre Belo Horizonte e o estado do Espírito Santo e estados do Nordeste.

É um dos mais importantes eixos de transporte de carga e de passageiros de todo o Brasil e é recordista em acidentes graves com vítimas fatais.

Lotes de Obras

Foram previstos os seguintes lotes de obras de melhoramentos e duplicação da rodovia:

Lote	Trecho	Extensão (km)	Objetivo
1	Km 155,4 ao km 228,2	72,8	Melhoramentos em pista simples
2	Km 228,2 ao km 288,4	60,2	Melhoramentos e duplicação
3.1 (3.2 e 3.3 – Túneis)	Km 288,4 ao km 317,0	28,6	Melhoramentos e duplicação
4	Km 317,0 ao km 335,8	18,8	Melhoramentos e duplicação
5	Km 335,8 ao km 356,5	20,7	Melhoramentos em pista simples
6	Km 356,5 ao km 389,5	33,0	Melhoramentos em pista simples
7	Km 389,5 ao km 427,0	37,5	Melhoramentos e duplicação
8A	Km 427,0 ao km 445,0	18,0	Melhoramentos e duplicação
8B	Km 445,0 ao km 458,4	13,4	Melhoramentos e duplicação

No ano de 2012, o DNIT lançou edital pelo RDC, na modalidade contratação integrada, de todos os lotes de obras para duplicação da BR-381 (MG).

- A primeira licitação, publicada em 31/10/2012 (RDC 654/2012), foi cancelada.
- A segunda licitação, publicada em 27/11/2012 (RDC 791/2012), também foi cancelada.
- A terceira licitação foi publicada em 28/03/2013 (RDCI 165/2013). Lotes contratados: 1, 2, 3.1, 3.2, 3.3, 6 e 7.
- A quarta licitação, publicada em 26/02/2014 (RDCI 102/2014), contemplou quatro lotes de obras que não haviam sido contratados, mas apenas os Lotes 4 e 5 foram contratados.
- A quinta licitação, publicada em 24/03/2014 (RDCI 144/2014), tendo como objeto os lotes de obras 8A e 8B, também resultou fracassada.

Apesar do lote 06 já estar com o contrato assinado desde 2013 e os lotes 04 e 05 terem sido contratos desde 2014, nenhuma obra ainda saiu do papel. Os três lotes juntos totalizam o aporte de R$ 630 milhões.

Os lotes 01,02 e 03 também apresentam problemas, visto que as obras estão paralisadas e o consórcio vencedor da licitação desistiu da obra e requereu a resolução do contrato.

SENADO FEDERAL
Folha. nº 525

Situação em 2016: Havia a previsão de retomada das obras no início deste ano, mas até o momento isso não aconteceu.

Decorridos três anos e meio do início do processo licitatório, a situação das obras era a seguinte:

- Lotes 1 e 2, Governador Valadares – Ipatinga – Jaguaraçu (133 km): obra parcialmente executada (menos de 15%) entre Governador Valadares e Ipatinga. Nada executado entre Ipatinga e Jaguaraçu.
- Lotes 3, 4, 5 e 6, Jaguaraçu – Nova Era – João Monlevade – São Gonçalo do Rio Abaixo/Rio Una (102 km): Obras não iniciadas.
- Lote 7, Rio Una – Entroncamento para Caeté (37 km): Obras parcialmente executadas (menos de 30 %).
- Lotes 8A e 8B, Entroncamento para Caeté – Belo Horizonte (31 km): Obras não contratadas.

A variante prevista no Estudo de Viabilidade em novo traçado de 45 km entre Nova Era e o Rio Una, em pista dupla, não teve ainda a licitação para execução das obras.

Referência: TCU – Acórdão nº 1671/2014 (Processo nº TC 004.437/2014-4)

5. Refinaria Abreu e Lima

As obras na refinaria foram contratadas em diversas modalidades, dentre os quais se destaca a Contratação Integrada, processo amplamente utilizado pela Petrobras desde 1.998 (Decreto nº 2.745/98), e no qual foi baseado, posteriormente, a modalidade integrada dentro do RDC.

O TCU emitiu Acordão (AC 1771/2013) onde analisou quatro contratos da refinaria dentro dessa modalidade integrada, e apontou que houve superfaturamento no valor de R$ 943 milhões. Ainda segundo o TCU, a contratação integrada com base apenas no anteprojeto da refinaria acarretou uma série de outros problemas, tais como: projeto básico deficiente, falha na estimativa de materiais para a obra e atrasos no cronograma, o que ensejou vários aditivos, fatos que têm sido observados em muitas outras obras.

O investimento apenas nestes contratos é de R$ 12 bilhões, valor este que inclui os aditivos gerados pelas falhas contidas dentro dessas contratações integradas e que ainda são objetos de análise do Tribunal.

Ressalta-se também que o custo inicialmente previsto para a refinaria era de US$ 13,4 bilhões, levando em conta as obras de todo o empreendimento e depois foi elevado para cerca de US$ 15 bilhões e atualmente este valor chega a US$ 18,5 bilhões.

Fonte: Jornal Valor e TCU

SENADO FEDERAL
Folha. nº 526

6. BR-163/PA (DNIT) - RDC 0489/12

Rodovia importante para transporte de soja para os portos de Santarém e Belém, rota de exportações do agronegócio. Trecho entre as cidades de Campo Verde e Rurópolis, com extensão de 112 km.

Os prazos decorridos, sem que tenha ocorrido qualquer problema de ordem legal, demonstram que o RDCI (Regime Diferenciado de Contratação Integrada) não significa agilidade para obtenção de resultados. A seguir datas e prazos decorridos:

- 07/12/2012 – Licitação da obra.
- 07/03/2013 – Assinatura do contrato. Prazo decorrido após licitação: 90 dias.
- 01/08/2013 – Ordem de início para elaboração do projeto básico. Prazo decorrido após licitação: 237 dias.
- 31/10/2013 – Entrega do projeto básico. Prazos decorridos: 91 dias após a ordem de início e 328 dias da licitação.
- 25/09/2014 – Aprovação do projeto básico de 8,9 km e ordem de início para as obras. Prazos decorridos: 330 dias após a entrega do projeto, 421 dias após a ordem de início e 658 dias após a licitação.
- 29/02/2016 – Decorridos 1.179 dias da licitação e 942 dias da ordem de início, os projetos básicos e executivos foram aceitos pelo DNIT. Já transcorridos 62% do prazo contratual, somente 23% das obras executadas tinham sido medidas pelo DNIT.

Fonte: DNIT, Estadão e G1

SENADO FEDERAL
Folha. nº 527