

Soluções Proporcionadas pelo RDC para a Política Desenvolvimentista do Governo Federal

Leonardo Teixeira Ramos

Analista de Finanças e Controle da CGU -
Controladoria Geral da União
Graduado em Engenheiro Civil, com
Especialização em Licitações e Contratos
Administrativos
Pós Graduado em Gestão
Governamental e Responsabilidade Fiscal
Membro da ANAFIC - Associação
Nacional de Auditores Federais de
Controle Interno

Resumo: O Governo Federal, na ânsia de promover uma política desenvolvimentista, pretendendo realizar obras de grande vulto, como as da copa do Mundo, das Olimpíadas e do Programa de Aceleração do crescimento – PAC, elaborou normativos, inclusive na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a fim de flexibilizar e viabilizar a execução destas obras. Em meio à nova legislação, surge o RDC – Regime Diferencial de Contratações, com a utilização de diversos elementos da Lei de Licitações, bem como da Lei do Pregão, em situações antes não permitidas. O presente artigo tem o desafio de analisar estes elementos e levantar as vantagens e desvantagens do RDC dentro do contexto atual.

Palavras Chave: RDC; Empreitada por preço global; copa do mundo 2014; olimpíadas do Rio.

1. Introdução

O Estado interventor proporciona grande importância na economia do país, quando levamos em consideração não só o seu tamanho, como também o seu potencial desenvolvimentista, por meio de aplicações de recursos nos meios de produção, no incentivo ao investimento privado, na realização de obras públicas, infraestrutura e na própria manutenção da administração

pública. Para que todo esse poder de compra e investimento seja realizado em atendimento aos Princípios constitucionais da Administração Pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), existe a necessidade de obediência a um regramento específico, previsto no art.37, XXI de nossa Carta Magna: *“ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”*

Para isso, a chamada Lei de Licitações, lei n. 8.666, de 21/06/1993, confere o regramento à União, Estados e Municípios dos procedimentos e princípios para seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, bem como para contratação da empresa declarada vencedora. Durante o processo licitatório, deve ser levado em consideração o tipo e o porte da obra ou serviço, além da complexidade deste, a fim de que as exigências previstas em edital garantam a melhor escolha possível, em termos de qualificação, preço e/ou técnica.

A importância do tema surge no momento em que nem sempre a escolha é a mais satisfatória, quer seja por ofender a igualdade de condições entre os interessados, quer seja pela proposta vencedora ser considerada antieconômica ou, ainda, pela qualidade de execução não atender ao objetivo pretendido na licitação. Neste contexto, surge o RDC – Regime Diferenciado de Contratação, lançado pelo Governo Federal, frente à necessidade de realizar as obras da Copa do Mundo e das Olimpíadas de forma célere.

Todavia, as inovações existentes nesta nova modalidade de licitação e o claro esforço do governo de flexibilizar a contratação destas obras podem repercutir de forma negativa na execução dos contratos. Desta forma, o presente artigo tem a intenção de abordar as vantagens ou desvantagens provenientes deste regime, frente ao tipo da obra, ao tempo previsto para execução e à resolução de situações imprevisíveis.

1. Obras de Grande Porte

O cidadão brasileiro ainda não tem a total compreensão de como os dois maiores eventos esportivos do planeta irão mudar nosso país; o futebol, como o esporte mais popular em todo o mundo, e os jogos olímpicos, responsáveis pela participação das mais diferentes nações nos rincões do planeta. A gigantesca infraestrutura – que passaremos a conhecer devido à realização destes megaeventos esportivos – proporcionará, como herança para nossa população, maior comodidade, sistemas de transportes remodelados, problemas estruturais resolvidos ou minimizados, e o melhor, incremento do potencial turístico das cidades envolvidas, não só pela melhoria do setor hoteleiro e das demais condições para receber os visitantes, como também pela maciça divulgação das belezas de nossa terra.

A Olimpíada deve ultrapassar os R\$ 26 bilhões, sete vezes mais que o valor dos Jogos Pan-Americanos de 2007. Só a cidade do Rio de Janeiro necessitará de 12.000 quartos de hotel, devido ao já atual déficit de leitos existentes. Já para a Copa de 2014, estima-se um investimento maior de cerca de R\$ 80 bilhões, e parte desse investimento já irá servir para os jogos olímpicos. Somados, os dois eventos injetarão mais de R\$ 100 bilhões na nossa economia, gerando empregos, instalações modernas, melhor infraestrutura e melhor qualidade de vida.

Ressalte-se que, neste meio tempo, seremos sede dos Jogos Mundiais Militares, Copa América, entre outras grandes competições esportivas, alvo de diversas matérias jornalísticas e de muita pressão para que as obras estejam prontas no tempo determinado. Agora o que falta é que estas obras saiam do papel, que sejam concluídas com todos os cuidados e que os possíveis (para não dizer ‘os já certos’) aumentos dos custos inicialmente previstos não onerem, em demasia, os valores de grande vulto, já propostos.

2. Regime Diferenciado de Contratação - RDC

Hoje, muito se fala sobre a implantação de regime diferenciado de contratações (RDC) de obras e serviços relacionados à Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016, o que – na opinião de muitos – feriria a

transparência do processo.

O governo federal, frente à necessidade de driblar os entraves burocráticos da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei n. 8.666/93, tentou inicialmente estabelecer um regime específico de licitações pela Medida Provisória nº 489, de 12 de maio de 2010, a qual perdeu sua eficácia. Depois, adveio a tentativa de inclusão do RDC no Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 521, de 2010, o que não logrou êxito, e, por fim, foi implementada esta nova metodologia de contratação por meio da Lei n. 12.462/2011, conversão da MP n. 527, de 2011.

Tais medidas tinham em comum a busca pela agilidade do processo, haja vista a necessidade de executar as obras da Copa e das Olimpíadas em curto espaço de tempo e com maior primazia possível, já que estas obras serão os estandartes de boas vindas para a legião de turistas e, quem sabe, até potenciais investidores futuros.

Uma grande polêmica que se criou sobre a sistemática foi a proposta de omitir a publicidade do orçamento estimado da contratação até o momento em que os licitantes apresentassem suas propostas, prática esta que foi crucificada pela mídia e que, no entanto, não tem incompatibilidade com nosso Ordenamento Jurídico.

Ocorre que, conforme o novo texto legal, em regra, o instrumento convocatório não terá informações sobre o orçamento estimado da obra, sendo resguardado sigilo até o término do certame licitatório; contudo, os órgãos de controle interno e externo sempre terão acesso a tal informação.

Ademais, ao contrário do que foi alardeado pela mídia, o normativo, por si só, não implementaria sigilo sobre o nome do licitante vencedor do certame, muito menos sobre o valor do contrato efetivamente avençado. Além disso, finda a licitação, a sociedade terá condições de avaliar se o preço contratado é condizente com o valor referencial estabelecido pela Administração.

Na verdade, a intenção intrínseca do dispositivo legal é de proporcionar a apresentação de propostas com valores menores e, portanto, mais vantajosas para a Administração, em consonância com o interesse público de evitar o desperdício de recursos públicos, que, por sua vez, são deveras escassos e nem sempre conseguem atender a todas as necessidades da po-

pulação. Salienta-se, inclusive, que tal prática de sigilo do orçamento já é utilizada quando da realização de licitações na modalidade Pregão.

De fato, não havendo conhecimento prévio, por parte dos licitantes, do valor orçado pela Administração para a obra, estes passariam a elaborar propostas mais competitivas e condizentes com os reais valores de mercado. Tal entendimento é extraído da Lei n. 12.462/2011 (art. 24, III), em que é determinado que sejam desclassificadas as propostas que possuam valores acima do valor estimado, proporcionando, assim, que os concorrentes tenham receio de apresentar propostas pouco competitivas, haja vista que – mesmo ganhando a disputa – o objeto poderia não lhe ser adjudicado. Em outra concepção, tal medida também evitaria que eventuais conluios entre os participantes da licitação ocasionassem valores de propostas muito próximos ao preço estimado pela Administração, possibilitando, da mesma forma, a propositura de ofertas mais vantajosas.

Cabe aqui esclarecer que o RDC tem muitas semelhanças com o pregão, como a inversão das fases, a utilização de meio eletrônico, a classificação por lances sucessivos, a possibilidade de negociar condições mais vantajosas para a Administração com o primeiro colocado, entre outras características. No entanto, há uma grande diferença: segundo a súmula n. 257/2010 do TCU, o uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei n. 10.520/2002, não podendo ser aplicado para contratações de obras ou para serviços de maior especialidade. Esta mudança de paradigmas do RDC abre uma janela antes inimaginável em nossa legislação, haja vista a complexidade das obras da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos.

3. Regime de Execução das Obras no RDC

Com relação à mudança do regime de execução, o RDC inova ao criar uma nova modalidade, a contratação integrada, que com certeza ocasionará diversas repercussões na prática habitualmente utilizada em nossos contratos de construção, na medida em que valorizará a busca de soluções de engenharia e ganhos de produtividade, podendo, no entanto, comprometer a qualidade do produto final.

Neste momento, cabe esclarecer que, no contexto atual, as obras precisam ser realizadas com rapidez. Os meses estão passando, e várias obras necessárias para a Copa do Mundo estão atrasadas ou com sua execução irregular, devido às diversas licenças ambientais exigidas.

Vejamos quais os regimes de execução previstos na Lei n. 8.666/93, conforme preceituados em seu art.6º e acolhidos pelo RDC :

“Art. 6 º Para os fins desta Lei, considera-se:
(...)

VIII - Execução indireta - a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;
b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

(...)

d) tarefa - quando se ajusta mão-de-obra para pequenos trabalhos por preço certo, com ou sem fornecimento de materiais;

e) empreitada integral - quando se contrata um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias, sob inteira responsabilidade da contratada até a sua entrega ao contratante em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização em condições de segurança estrutural e operacional e com as características adequadas às finalidades para que foi contratada; (...).”

Do texto legal, constata-se que o regime de execução diz respeito à forma de apuração do valor a ser pago à contratada pela empreitada. Cabe esclarecer, contudo, que empreitada nada mais é do que a prestação da obra ou serviço de engenharia, compreendendo o fornecimento do material e as despesas necessárias ao cumprimento da prestação. (SENA, 1935)

Mas o que vem a ser, na prática, o regime de execução de contratação

integrada? Quais suas diferenças e vantagens? Para responder a essas perguntas, expliquemos cada uma das modalidades:

3.1. Empreitada por Preços Unitários

É a modalidade habitualmente utilizada no mercado, onde o empregado é remunerado pelo serviço que foi executado, medido segundo preços unitários predefinidos, ou seja, a empresa contratada somente é paga após o levantamento das quantidades de serviços que foram executadas no período, em geral com periodicidade mensal.

Esta modalidade se tornou mais comum, justamente pela facilidade de ajustes no curso da execução, já que o costume de fazer as obras de qualquer jeito, geralmente em situações que exigem pouco tempo para sua conclusão (p. ex.: para atender objetivos eleitorais ou emergenciais), resulta em projetos mal formulados e com pouco ou quase nenhum planejamento. Ademais, por meio da prática constante deste regime de execução, terminou-se gerando uma ideia falsa de que a perfeita formulação dos projetos necessários ao levantamento de elementos suficientes para o correto dimensionamento, caracterização e quantificação da obra seja uma perda de tempo, haja vista a facilidade de alterações de quantitativos por meio de aditivos contratuais.

Muitas vezes, essa flexibilidade é responsável também por vários problemas para a Administração, uma vez que não compromete a contratada no cumprimento dos serviços sob sua responsabilidade. Por exemplo: determinada prefeitura precisa que seja executada a construção de 50 Módulos Sanitários em sua área rural até o final do mês, para que seja cumprido o planejamento e, o mais importante, o atendimento das necessidades da população; mas, para a empresa construtora, a execução de 25 Módulos é suficiente para pagar os custos com equipamentos, funcionários e impostos, sobrando ainda uma pequena parcela de lucro. Nesse exemplo, caso não ocorra a execução da quantidade planejada, na prática, a empresa não é devidamente punida, gerando comodismo e falta de comprometimento, pois, mesmo que os objetivos estabelecidos não sejam alcançados, ela receberá a sua medição, e o saldo do serviço ficará para o próximo período. (exemplo

adaptado de CHOMA, 2005)

Um outro problema recorrente, comumente chamado de jogo de planilha, ocorre devido à esperteza das empresas em forjar seus orçamentos, de modo a minimizar os quantitativos de determinados serviços que eventualmente sejam necessários a um preço elevado, em detrimento de um serviço de preço menor, mas que, futuramente, poderá ser suprimido. Como exemplo, cita-se a previsão de custos de um serviço de 1200m² de pintura com tinta esmalte, 2 demãos sobre 1 demão de zarcão para perfis de ferro de R\$ 10,00/m², e 10m² de 1 demão de zarcão a um preço de R\$ 8,00/m², totalizando R\$ 12.080,00. Durante a execução, a construtora sugeriu para a Administração apenas a aplicação de zarcão em todos os perfis, haja vista que este material – que proporciona uma coloração cinza – já protegeria os perfis de ferrugens e geraria um custo de R\$ 9.680,00, proporcionando uma economia aos cofres públicos de R\$ 2.400,00.

Ocorre que, como não foi estipulado este quantitativo de serviço desde a licitação, uma empresa que tivesse orçado seus preços conforme o mercado (R\$ 16,13/m² para o primeiro e R\$ 5,46/m² para o segundo serviço, SINAPI jul/2011) não ganharia o certame, haja vista que sua proposta total seria de R\$ 19.410,60. Todavia, haveria uma economia maior após a mudança de serviços, com proposta final de R\$ 6.606,60.

3.2. Empreitada por Preço Global

Antes de tudo, cabe esclarecer que a empreitada por preço global não se confunde com o critério de julgamento, que geralmente é por menor preço global. Enquanto o art. 45 da Lei n. 8.666/93 esclarece os tipos de licitação e os critérios que serão utilizados na fase de julgamento da licitação, quais sejam, por melhor preço global, por melhor técnica ou por melhor técnica e preço, ou ainda, quando se tratar de leilão ou pregão, por maior ou menor lance, respectivamente; por sua vez, o art. 6º da mesma lei aborda sobre os regimes de execução dos contratos de obras e serviços, definindo principalmente qual o método pelo qual será realizada a medição dos serviços.

Nesse regime de execução, acerta-se um valor global com a contra-

tada para todos os serviços previstos, e o pagamento é realizado por cada etapa alcançada, ou de uma única vez ao término dos trabalhos. Enquanto a empreitada por preços unitários é *ad mensuram* – mede-se a quantidade de item unitário que se executou; esta é *ad corpus* – verifica-se se uma etapa do objeto foi realizada, independente de quanto se fez necessário executar, ou seja, nesta modalidade, não caberia à empresa contratada exigir quantidades superiores de escavação em material de 3ª categoria, muito menos exigir que a Administração economize caso fosse utilizado menos concreto na execução das sapatas de fundação.

Daí, surge a grande vantagem desta modalidade, a qual diz respeito ao desenvolvimento do processo, ficando a cargo da construtora a plena utilização de seus próprios métodos construtivos e mesmo o aperfeiçoamento de soluções, minimizando custo e tempo. Sim! Tempo é dinheiro, e, quanto antes, a empresa deve executar determinada etapa, o mais rápido receberá.

Todavia, nesta modalidade uma grande parcela de risco recai para a contratada, devido a eventuais ocorrências não previstas nos projetos e demais situações imprevisíveis.

Durante a execução de um contrato, podem ocorrer fatos que venham a desequilibrar a proposta de preços feita pela contratada à contratante. Esse desequilíbrio pode ser causado por falhas na elaboração do preço pela contratada, por flutuações inesperadas das variáveis estipuladas na formação dos preços, por alterações unilaterais do contrato ou, ainda, pela ocorrência de situações políticas que possam influenciar, de alguma maneira, o contrato em questão. Se, por um lado, o contratado fica obrigado a assumir os riscos de um orçamento mal elaborado, por outro não seria justo que as mudanças bruscas de cenário, sem participação direta da empresa, viessem a ser por ela suportadas. (RAMOS, 2009)

Aqui é importante trazer à baila que, nas obras regidas por contratos administrativos, conforme definido no art. 6º, inciso IX, da Lei n.º 8.666/1993, o projeto básico deve contemplar o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, bem como que possibilite a avaliação do custo da

obra e a definição dos métodos construtivos e do prazo de execução. Ou seja, se esses requisitos forem cumpridos, os riscos decorrentes de projetos mal feitos ou indefinidos serão minimizados. Todavia, devido a situações não previstas, cabe a incorporação de uma taxa de risco dentro do BDI estipulado para a obra por empreitada por preço global.

De qualquer modo, ressalta-se que esta mesma despesa não poderia ser incorporada em empreitadas por preço unitário, haja vista que a empresa não assume o ônus de situações imprevisíveis, uma vez que as medições de quantitativos serão pagas mediante aditivos contratuais.

A própria Lei n. 8.666/93, em seu artigo 47, alerta quanto ao rigor do projeto nas licitações em regimes de empreitada por preço global, deixando claro que, nesta modalidade, o licitante não pode depois se esquivar de sua responsabilidade, devido a eventual inconsistência no projeto, verbis:

“Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessárias para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação”.

Outro fato relevante e pouco verificado diz respeito à necessidade de análise dos custos envolvidos, de forma a viabilizar a aferição de sua compatibilidade com os valores de mercado, zelando, desta forma, pelo princípio da economicidade e pelo disposto no art. 43, inciso IV, da Lei n.º 8.666/1993. Tal entendimento, referendado pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n. 195/2005 – Plenário, exigia a análise dos custos unitários, mesmo na empreitada por preço global. Atualmente, a Lei n. 12.309/10 – LDO 2011 flexibiliza este entendimento, exigindo que o valor orçado para as etapas é que seja compatível com os de mercado, conforme segue:

“Art.127.

§ 6º No caso de adoção do regime de empreitada por preço global, previsto no art. 6º, inciso VIII, alínea “a”,

da Lei nº 8.666, de 1993, devem ser observadas as seguintes disposições:

I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles fixados no caput deste artigo, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o § 7º desse artigo, fique igual ou abaixo do valor calculado a partir do sistema de referência utilizado, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância deste inciso; (...)."

3.3. Empreitada integral

Nesta modalidade, como o próprio nome diz, contrata-se um empreendimento em sua integralidade, compreendendo todas as etapas das obras, serviços e instalações necessárias. Também chamada dentro do mercado de turn-key (expressão que faz alusão a um produto pronto para usar, sem a necessidade de outros arranjos, como um automóvel que você gira a chave e sai dirigindo), esta modalidade diz respeito, além da construção, à completude dos demais fatores para operacionalização do objeto entregue, ou seja, a responsabilidade da contratada vai até a entrega ao contratante do objeto avençado em condições de entrada em operação, atendidos os requisitos técnicos e legais para sua utilização, tais como segurança estrutural e operacional, bem como características adequadas às finalidades para que foi contratada. (PORTO, 1988)

3.4. Contratação integrada

Tanto quanto inovador, o regime de contratação integrada é o que apresenta o maior potencial para trazer benefícios para Administração Pública, em termos de agilidade de construção e flexibilidade para identificar a solução mais adequada a cada tipo de obra. Porém, também é o que pode proporcionar maiores riscos para ocorrência de sobrepreços e superfaturamentos.

Esta modalidade surge junto com o RDC e possui características híbridas, tanto da empreitada por preço global, quanto da empreitada integral.

Segundo a Lei do RDC, a contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto.

Desta forma, verificamos que – na contratação integrada – a obra, tal qual na empreitada integral, deverá ser entregue em sua completude, bem como, tal qual a empreitada por preço global, será realizada por preço certo e total, não sendo permitidos aditivos para mudanças de quantitativos durante sua execução.

A lei também é taxativa ao exigir, para esse regime de execução, que a licitação tenha por critério de julgamento o de técnica e preço. Tal exigência se faz presente devido ao fato de que, nesta modalidade, a obra será contratada sem possuir previamente o projeto básico, bastando para a licitação um anteprojeto com estimativa de valor para a obra.

Como sabemos, nossa legislação busca, para o atendimento das necessidades da população, a escolha da proposta mais vantajosa e, para tanto, nem sempre o menor preço é o critério mais adequado. Deste modo, a opção por técnica e preço permitiria critérios objetivos para a escolha da proposta mais vantajosa em seus aspectos técnicos, tanto com relação à expertise da empresa a ser contratada, quanto com relação à produtividade e qualidade a ser empregada na construção do objeto a ser executado.

Salienta-se que, devido à empresa ter que realizar o projeto básico e o executivo juntamente com a obra, surgirá dois efeitos imediatos: primeiro, a empresa não poderá, durante a execução da obra, alegar dificuldades de execução devido a defeitos de projeto, uma vez que assumirá o ônus de tais falhas; segundo, tendo a incumbência de projetar, a empresa terá flexibilidade ao definir como fazer a obra, trazendo com isso todo seu Know-how para ter ganhos operacionais e aumentar sua produtividade, adequando soluções de engenharia que melhor se enquadrem ao empreendimento.

4. Prazo x Qualidade

A fase de planejamento, infelizmente, ainda não recebe a importância necessária dentro do nosso cenário, notadamente quando falamos de obras públicas, o que resulta em atrasos e retrabalhos, além de um dimensionamento de prazos inexequíveis para a execução dos serviços. JURAN, citado por THOMAZ (2001, p. 72), afirma que no Japão cerca de 67% do tempo é gasto com planejamento e 33%, com a execução. Nos EUA, esses percentuais passam respectivamente para 40% e 60%; quase se invertem. O tempo total dos japoneses é de 15% a 20% menor que o tempo total dos americanos: melhor planejamento, melhor aproveitamento do tempo.

Caso o planejamento estivesse recebendo a importância adequada por parte de nossos gestores, os resultados alcançados melhorariam sensivelmente, tanto com relação aos prazos quanto aos custos de uma obra. Com obras suntuosas que envolvem tamanho risco financeiro para a execução, um planejamento profissional aumentaria consideravelmente a chance de sucesso dos empreendimentos, diminuindo a possibilidade de não conclusão das obras a tempo.

De um modo geral, verificamos que – na prática – todas as distorções ocorridas, principalmente na empreitada por preço unitário, decorrem de desobediência à lei, haja vista que a mesma exige que toda licitação, cujo objeto se tratar de obras públicas, deve possuir projeto básico.

De acordo com a Lei n. 8.666/93, o projeto básico defendido é bem mais completo do que o usualmente utilizado nas relações privadas, possuindo inclusive elementos de projeto executivo, visto que deve conter o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para caracterizar a obra ou serviço, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução.

O RDC traz uma novidade antes não permitida pela Lei n. 8.666/93, a de licitar sem o devido projeto básico, bastando um anteprojeto, quando licitada por contratação integrada, conforme Lei n. 12.462/2011:

“§ 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; (...).”

A liberação do RDC em contratar sem o devido projeto básico abre uma flexibilização maior para as empresas, que farão seus projetos básicos e executivos em busca de uma maior produtividade e de operacionalizar a execução das obras de acordo com a expertise de seus profissionais. O receio de que a permissividade do RDC resulte em inúmeros acréscimos nos contratos celebrados é limitado pelo §4º da Lei n. 12.462/2011, o qual somente permite a celebração de termos aditivos para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior ou por pedido da própria Administração, caso haja a necessidade de alteração do projeto e desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado.

Todavia, o anteprojeto não conseguirá quantificar com precisão os insumos, mão de obra e equipamentos necessários, incorrendo na falta de elementos que dimensionem, de forma confiável, o custo de execução do empreendimento. Isto se deve ao fato de que o grau de precisão do orçamento é função direta do nível de detalhamento e da fidedignidade dos projetos aos quais se refere.

Dessa forma, no regime de contratação integrada haverá uma dependência de que os estudos técnicos e anteprojeto, que definirão o orçamento prévio e os parâmetros para o processo licitatório, sejam elaborados com o

rigor necessário para que haja diretrizes concebidas e estimativas de viabilidade dos empreendimentos.

Anteprojeto incompleto ou excessivamente genérico poderão resultar em orçamentos estimativos super ou subvalorizados, o que acarretará em futuros problemas decorrentes. Ademais, a superficialidade de tais estudos prévios poderá levar a contratações superfaturadas, possíveis atrasos na execução, desnecessidade de viabilidade face o interesse público ou até ao desrespeito dos direitos difusos, sobretudo quanto ao necessário impacto ambiental.

Como tanto o projeto básico quanto o projeto executivo serão elaborados pelo vencedor da licitação, é deveras temerário que, baseado em anteprojeto falho, a empresa contratada tenha liberdade para dimensionar estruturas e elementos construtivos que onerem em demasia o empreendimento. Portanto, seria justo, sem prejuízo de que haja normatização para tal fim, diante desta possibilidade de expressiva variação no valor dos orçamentos, que o anteprojeto possa, desde logo, identificar, no mínimo, os quantitativos e os preços unitários dos itens considerados mais relevantes financeiramente para o empreendimento ou, ao menos, fixar uma taxa percentual limite para a proposta.

Tal exigência traria efeitos concretos na qualidade do orçamento estimativo, haja vista que somente seria possível identificar e quantificar os itens mais relevantes financeiramente depois de estudos técnicos e anteprojeto razoavelmente consistentes.

De qualquer modo, será papel dos órgãos de controle (Tribunais de Contas, CGU, etc.) conferir que as características e os parâmetros mínimos do anteprojeto sejam obedecidos no Projeto Básico e Executivo, bem como que as especificações e quantitativos destes sejam corretamente aplicados na obra.

Ressalta-se que, diferentemente do que muitos imaginam, a contratada não terá liberdade para realizar os projetos durante a execução da obra e, sim, previamente. O art. 17, inciso III, da Lei do RDC estabelece que, nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento das propostas, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos

custos unitários, bem como do detalhamento das bonificações e despesas indiretas – BDI e encargos sociais, com os respectivos valores adequados ao lance vencedor.

Obviamente, o encaminhamento de tais planilhas somente será possível após elaboração do projeto básico pela contratada, sem o qual não será possível quantificar e estabelecer corretamente e detalhadamente todos os elementos, características e especificações da obra. Não podemos esquecer aqui que o conceito de Projeto básico dado pela Lei n. 8.666/93 não mudou no RDC, tendo, portanto, grau de precisão adequado e possuindo elementos de projeto executivo.

De posse do projeto básico em sua completude, inclusive do orçamento em meio eletrônico, os órgãos responsáveis pela fiscalização e acompanhamento terão condições de checar a correta execução do empreendimento. Ademais, tais instrumentos auxiliarão os órgãos de controle na avaliação não só do custo efetivo da obra ou serviço, como também a verificação da execução de acordo com o que foi projetado.

Já o projeto executivo, conforme permitido pela própria Lei n. 8666/93, não terá problemas em ser desenvolvido durante a execução da obra ou serviço.

Neste íterim, os órgãos de controle devem ter uma especial atenção (e preocupação) com dois itens cruciais: prazo e qualidade. Normalmente, as contratadas se preocupam mais com a produção e o atendimento ao prazo, deixando a qualidade de lado, em nome da produtividade. Para que os prazos contratados sejam factíveis, é indispensável a elaboração de um planejamento detalhado das atividades. Outrossim, para garantir a qualidade do serviço, entra em campo os órgãos de controle, tal como a Controladoria Geral da União e os Tribunais de Contas, a fim de que os materiais, as especificações e características previstas em projeto sejam respeitadas, isso sem falar na vigilância necessária com a correta quantificação dos custos envolvidos.

5. Conclusão

Para o cumprimento dos prazos nas obras da Copa, o regime de contratação integrada apresentou-se como uma opção mais adequada, face à possibilidade de encorajar a empresa contratada a executar as etapas de construção em tempo exíguo.

A mudança no regime de execução pode permitir, tecnicamente, que as empreiteiras reestruturem suas metodologias de execução e assim consigam viabilizar a aceleração solicitada para as obras da Copa. Com a mudança de regime, cria-se a possibilidade de aumentar o interesse da empresa contratada em implementar simultaneamente várias frentes necessárias à conclusão das obras e serviços de construção, com o objetivo de ganhos operacionais de tempo ao processo.

Cabe salientar também que, como a contratada pode conhecer antecipadamente o planejamento do desembolso das parcelas futuras, haja vista que os pagamentos serão realizados por etapas, possibilita-se à empresa uma melhor programação de cada fase do escopo contratual, além de maior mobilização de recursos financeiros para fazer frente ao incremento de seus encargos.

As empresas necessitarão “fazer engenharia” para otimizar custos e aumentar seu lucro. Ou seja, deixam de ser simples varejistas de serviços básicos, vendidos a preços unitários, sem maiores preocupações com racionalização de métodos construtivos, instalações mecânicas auxiliares que reduzam custos de mão-de-obra, sem interesse em adequações inteligentes de projetos que reduzam serviços, sem prejuízo ou mesmo com benefícios para o usuário final do empreendimento, e assim por diante. Deve haver, de qualquer modo, cuidado para que esta benéfica produtividade não comprometa a qualidade do produto entregue.

Ressalta-se aqui a importância de que, juntamente com a planilha orçamentária detalhada, seja apresentado o projeto básico, com o perfeito dimensionamento e quantificação dos itens unitários, a fim de que os órgãos de controle possam avaliar custos, averiguar especificações e inspecionar a qualidade da obra.

Verificamos que o RDC trouxe diversas inovações que podem des-

burocratizar a atual Lei de Licitações, que há algum tempo vem sendo discutida e que muito em breve precisará ser mudada para atender às novas necessidades da Administração. A ideia que vem se materializando de forma sólida, como consequência de seu sucesso, é a metodologia do Pregão, que tem proporcionado aos cofres públicos valor expressivo de economia de recursos, dado celeridade ao processo e diminuído os conchavos entre os participantes, principalmente no modo eletrônico. Ademais, o RDC abre um precedente, que provavelmente será perpetuado, ao permitir utilizar procedimentos de pregão em licitações por técnica e preço e para obras de engenharia.

Por fim, salienta-se que se o RDC vem para modernizar e atualizar o processo de licitação pública no País; não faz sentido restringi-lo apenas às obras da Copa e das Olimpíadas. Tal modelo será testado e poderá ser um embrião do que vem por aí em termos de Licitações, tanto para compras, como para execução de obras de engenharia necessárias à Administração Pública.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao-Compilado.htm> Acesso em: 07 de setembro de 2011.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm> Acesso em: 07 de setembro de 2011.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm> Acesso em: 07 de setembro de 2011.

CHOMA, André Augusto. **Como gerenciar contratos com empreiteiros : manual de gestão de empreiteiros na construção civil**. São Paulo : PINI, 2005.

PORTO, M. Moacyr. **Da Responsabilidade Civil do Construtor**. Revista Forense, pp. 17 a 21, Rio de Janeiro, 1988.

SENA, Costa. **Da empreitada no Direito Civil**. Rio de Janeiro: Graphica São Jorge, 1935.

RAMOS, Leonardo Teixeira. Critérios para Reajustamento de contratos são utilizados na Administração Pública de forma imprópria. **Revista Controle**, Volume VII, pp. 147-163, ISSN 1980-086X, TCE/CE, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 8. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Elementos de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

THOMAZ, Ercio. **Tecnologia, Gerenciamento e Qualidade na Construção**. São Paulo: PINI, 2001.