

Um antídoto para os aditivos das obras públicas

Foto: San Rogê



Haroldo Pinheiro
presidente do CAU/Br

Levantamento realizado pela revista Exame revelou, no final de 2013, que dos 1.566 principais empreendimentos em projeto ou em execução no país, 27% tiveram acréscimo no valor original de mais de R\$ 80 bilhões.

Por que isto ocorre? O diagnóstico dos especialistas ouvidos pela revista é a falta de planejamento, apontando a Lei Geral de Licitações como a maior causa. Até aqui, concordamos. O remédio que muitos sugerem para o problema, contudo, é o ponto de divergência.

O processo de revisão da Lei 8.666/93 ora em curso, e há muito esperado, caminha no sentido oposto ao que o Conselho de Ar-

quitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/Br) defende. Ao invés de incentivar o planejamento, defende sua flexibilização, para não dizer coisa pior.

A lei atual cometeu o grave erro de criar duas figuras que se confundem: o “anteprojeto” e o “projeto básico”. E uma terceira, o “projeto executivo”, que é entendido pelo que não deveria ser. Vamos às explicações.

Em termos gerais, são cinco os passos do planejamento de uma obra pública. O primeiro passo de uma licitação é a identificação das necessidades, seguindo-se os estudos de viabilidade técnica, econômica (orçamentária) e jurídica. O anteprojeto vem logo

após e marca, de fato, a concepção inicial da obra do ponto de vista arquitetônico e de engenharia. Caracteriza-se basicamente por um conjunto de desenhos técnicos de plantas, cortes e perspectivas, com elementos que representam o dimensionamento dos ambientes, os detalhes funcionais e as especificações preliminares. O projeto básico, por sua vez, deveria conter os elementos que detalham, com nível de precisão adequado, o complexo de obras ou serviços, objeto da licitação; ou seja, as especificações técnicas, o orçamento e o cronograma físico-financeiro. O projeto executivo é aquele que transpõe para o canteiro de obras a logística da construção.

A norma atual possibilita que as obras públicas sejam licitadas a partir de um projeto básico. A denominação, infeliz, acabou induzindo – de boa-fé ou não – a abertura de muitos editais apenas na base do projeto esquemático utilizado para aprovação em prefeituras. E um projeto esquemático, por melhor que seja, não é o elemento suficiente para dar início a uma obra.

Tampouco o projeto básico tem, na prática, demonstrado eficácia. Não raras vezes feitos na pressa, para cumprir uma mera formalidade, muitos deles deixam de pormenorizar o empreendimento, 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.

Outro equívoco é tomar o “projeto padrão” como “sistema construtivo padrão”. O uso do “projeto padrão” para equipamentos públicos banaliza e desconsidera a cultura e características geográficas, climáticas, topográficas e geológicas dos lugares.

Estamos falando de dados concretos, não conjecturas. O Tribunal de Contas da União (TCU), ao fazer um balanço das 200 obras que sofreram intervenção no ano de 2012, concluiu que 45% tinham projetos deficientes. Para a Associação Brasileira de

Normas Técnicas (ABNT), o projeto executivo tem 5% de imprecisão, o básico, 15%, e o anteprojeto, 25%.

“O uso do “projeto padrão” para equipamentos públicos banaliza e desconsidera a cultura e características geográficas, climáticas, topográficas e geológicas dos lugares.”

Falsa solução

A solução proposta pelo poder público para o problema só agravou o quadro. O Regime Diferenciado de Contratação Pública (RDC), criado pela Lei n. 12.462/2011, ao invés de exigir melhor planejamento, consagra o anteprojeto como o elemento suficiente para a licitação de obras públicas. A responsabilidade pelos projetos básico e executivo é transferida para a empreiteira que vencer a licitação para a execução do empreendimento, a quem caberão, ademais, os testes finais do que ela própria construiu. O instrumento que viabiliza o pacote é a chamada “contratação integrada”, uma espécie de turn key no qual a obra é contratada por inteiro e deve ser entregue à administração pública pronta para uso. O modelo se inspirou no Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras.

O RDC foi criado inicialmente para viabilizar as obras de mobilidade urbana e de aeroportos planejadas para a Copa da FIFA, realizada em 2014, e para as Olimpíadas e Paraolimpíadas de 2016. O argumento era a necessidade de agilização do processo licitatório, tendo em vista o cumprimento dos prazos dos megaeventos. O resultado é que também nesse campo perdemos feio na Copa. De um total de 20 contratos de obras e serviços firmados via RDC, apenas quatro

“O modelo se inspirou no Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras.”

foram concluídos antes do evento. Os demais 16 ainda se arrastavam um mês após.

Como basta um anteprojeto para o lançamento do edital de concorrência, o RDC de fato simplificou a licitação, mas não o cronograma físico-financeiro da obra. A assinatura do contrato pelo poder público com a empreiteira vencedora é feita praticamente no escuro, pois nenhuma das partes sabe o que vai acontecer. Os projetos básico e executivo podem se revelar caixas-de-surpresa, do que, em decorrência, surgirão pedidos de reajustes orçamentários e prorrogação de prazos. E mesmo que isto não ocorra, nada assegura que os materiais especificados para a obra terão a qualidade esperada pelo contratante, algo que pode escapar de um leigo na inauguração da obra, mas que impactará na sua futura manutenção ou mesmo refação.

A exceção que vira regra

Além dos megaeventos esportivos, o RDC, aos poucos, foi sendo ampliado para obras de porte do PAC, do SUS, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e outras. Novas frustrações se acumularam, como temos visto na imprensa.

Apesar disto, o PLS n. 559/2013, que trata da nova Lei Geral de Licitações, ainda que teoricamente acabe com o RDC, incluiu a “contratação integrada” entre seus 175 artigos. Ou seja, se aprovado, a extinção do RDC será uma mera simulação. O instrumento que era para uso diferenciado, em obras excepcionais, poderia ser utilizado para todo tipo de obra, por todas as esferas administrativas do país. E novos benefícios para as empreiteiras poderão ser incluídos, via emendas, no turn key das obras públicas.

As construtoras, se quiserem, ficarão ainda com a manutenção e/ou operação do bem público por até cinco anos. Mais: elas estarão desobrigadas de seguir – como se exige nas demais modalidades de licitação – os parâmetros de custos do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi) e do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro). Ou seja, as empreiteiras estarão livres para utilizar os preços que desejarem.

Na mesma linha, as empreiteiras não necessitariam entregar ao contratante o detalhamento dos quantitativos e custos unitários, bem como das Bonificações e Despesas Indiretas (BDI) e dos Encargos Sociais (ES). Isto significa que os tribunais de contas não terão balizamentos para fiscalizar eventual

sobrepreço ou superfaturamento nas licitações e contratos, como chamou a atenção a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Uma dificuldade que não interessa à sociedade.

Propõe-se ainda que a “contratação integrada” só poderia ser usada em obra que envolver inovação tecnológica ou técnica; execução com diferentes tecnologias ou execução com tecnologias de domínio restrito. Conceitos amplos demais, que podem abranger desde as paredes de PVC que estão sendo utilizadas em creches públicas, por exemplo, até novos métodos de abertura de túneis. E também facultar-se o julgamento da proposta por critério diferente do tradicional, de técnica e preço. Isto é, o critério de seleção apenas por preço também será válido.

Projeto completo

O CAU/BR e as entidades que compõem seu colegiado têm uma visão clara do que precisa ser feito. São elas o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), a Associação Brasileira de Escritórios de Arquitetura (AsBEA), a Associação Brasileira de Arquitetos Paisagistas (ABAP) e a Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura (ABEA). Sem contar outras mais do setor da Engenharia.

No documento “As obras públicas e o direito à cidade”, de fevereiro de 2014, defendemos a separação rigorosa das responsabilidades. Quem projeta não constrói, e quem constrói não projeta. Esta divisão é fundamental para a lisura e defesa do interesse público. A concentra-

ção do poder de decisão nas mãos de uma única empresa ou consórcio, como ocorre no RDC ou na “contratação integrada”, constituiu uma ameaça ética no trato dos negócios públicos. “A promiscuidade entre projeto e obra é indutora de reajustes e superfaturamento”, diz o documento.

Em nossa opinião, o projeto completo e elaborado independentemente do construtor é condição indissociável de uma boa obra, de menores prazos e menores preços.

O PLS n. 559/2013 acaba com o conceito de “projeto básico” e cria o conceito de “projeto completo”. Seria um avanço, não se tratasse de uma simples mudança de nomenclatura, pois o que aconteceu foi a mera migração do conteúdo de um para

“
A concentração do poder de decisão nas mãos de uma única empresa ou consórcio, como ocorre no RDC ou na “contratação integrada”, constituiu uma ameaça ética no trato dos negócios públicos.”

”

outro. O único ganho seria acabar com a mencionada confusão com o anteprojeto ou o projeto esquemático para aprovação em prefeituras.

É necessário ampliar o conceito de projeto completo. Vale transcrição da proposta, nesse sentido, que o CAU/BR apresentou ao Senado, alterando o artigo 5º, XXXIV, do PLS n. 559/2013:

XXXIV – projeto completo – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a completa execução da obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços, objeto da licitação, elaborado com base nas definições dos estudos técnicos preliminares e nos serviços de apoio técnico – levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens, análises e ensaios de materiais e de solos –, contendo os seguintes elementos:

a) desenvolvimento da solução escolhida de forma a fornecer visão integral da obra e identificar todos os elementos constitutivos com clareza;

b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a restringir a necessidade de reformulação ou de

variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e da execução das obras e montagens;
c) identificação dos tipos de serviços a executar e de materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como suas especificações que assegurem os melhores resultados para o empreendimento, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
d) detalhamento construtivo em escala adequada com especificações e informações necessárias à execução da obra;
e) orçamento detalhado de que resultou o preço estimado, com os quantitativos de fornecimentos e correspondentes planilhas de composição de preços unitários.
f) informações que possibilitem a elaboração dos processos de licenciamento e a obtenção de autorizações e outorgas necessárias.

As seguidas manifestações do CAU/BR e das entidades de arquitetura e engenharia com quem faz par, levaram o governo a pedir aos senadores, em agosto de 2014, um intervalo para reestudo da matéria. As lideranças partidárias concordaram. Esperamos que o espíri-

to público prevaleça, abra-se um maior diálogo com a sociedade e as autoridades desistam da ideia de entregar às empreiteiras um “cheque em branco”.

Há quem afirme que os projetos implicam em custos maiores e alargamento de prazos, o que é uma falácia. O projeto completo custa de 5% a 10% do orçamento total da obra. Com o projeto completo não há definições a posteriori, como no caso do projeto básico, e portanto não há motivos para atrasos e aumentos de custos. Um projeto completo, detalhado, facilita aos órgãos de controle do Estado um melhor acompanhamento do que acontece na obra. O projeto completo vale como um selo de qualidade.

“
 Há quem afirme que os projetos implicam em custos maiores e alargamento de prazos, o que é uma falácia.
 ”

Concurso público

Maior será a qualidade quanto mais ampla a lista de opções. As entidades de arquitetura e urbanismo defendem a obrigatoriedade de concursos públicos de projetos para equipamentos públicos. Com isso, as construções atenderiam a critérios de qualidade, e não somente de preço, resultando em cidades mais agradáveis, acessíveis e democráticas.

O concurso público como procedimento para licitação de projetos e arquitetura e urbanismo é

uma recomendação da UNESCO aos países membros da ONU. Os procedimentos foram regulamentados pela UIA (União Internacional de Arquitetos) e adotados pelo IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), que já lutava pelo concurso desde sua fundação em 1921. No entanto, o Brasil lamentavelmente, ainda não adotou o procedimento como regra.

Nos países do Mercado Comum Europeu, segundo o modelo adotado pela França, o Plano de Qua-

lificação da Arquitetura Francesa, todas obras públicas obrigatoriamente têm projetos licitados pela modalidade de concurso público de projeto. Mesmo não obrigatório, o concurso tem sido uma prática cada vez mais comum em países como a Colômbia, que hoje se destaca como referência mundial em urbanismo pela recuperação que conseguiu promover, em duas décadas, em cidades como Bogotá e Medellín.

Em contraponto, entre nós, além da “contratação integrada”, o

Foto: Luciano Clemente



PLS n. 559/2013 insiste com a ideia de que os projetos de arquitetura podem ser contratados pelo critério de preço, via pregão ou a chamada ata de registro de preços.

A licitação de um projeto de arquitetura busca a solução de um problema ainda a ser resolvido, daí porque não deve receber o mesmo tratamento oferecido à compra de automóveis ou de mobiliário, por exemplo – casos em que fornecedores diversos têm equipamentos prontos, com normas de fabricação rígidas, para comparar com os de outros concorrentes.

Explicando melhor: numa licitação de projeto por menor preço, um arquiteto é selecionado a partir da proposta comercial para, depois de contratado, apresentar o objeto solicitado (anteprojeto, projeto básico/ completo e projeto executivo). Só então, o contratante poderá aferir a qualidade do produto adquirido.

Nossa linguagem é o desenho. Não vislumbro maneira mais honesta para a avaliação de uma proposta arquitetônica que não seja a apresentação de plantas, cortes, perspectivas e croquis que demonstrem os aspectos diversos de uma ideia para a edificação ou o espaço urbano.

Na licitação por concurso, a principal vantagem para o contratante é dispor de propostas técnicas em condições de serem avaliadas e cotejadas a partir dos critérios pré-estabelecidos. Daí, após conhecer os estudos arquitetônicos apresentados pelos licitantes e verificar qual atende melhor aos objetivos pretendidos, a administração pública contrata o profissional com segurança, sabendo o que está contratando. Nesse contexto, o concurso ajuda o desenvolvimento tecnológico e cultural do país.

A Lei n. 8.666/93 cita o concurso como modalidade adequada

para licitação de projetos, mas inexistente uma regulamentação oficial que oriente as administrações públicas a realizá-los. A revisão proposta pelo PLS n. 559/2013 mantém o concurso como alternativa, mas o CAU/BR entende que a modalidade deva ser obrigatória, como exigiu o relatório final da 3ª Conferência Nacional das Cidades de 2008, promovido pelo Ministério das Cidades.

O projeto completo de qualidade e bem detalhado, com especificações claras, é o antídoto para os problemas aqui expostos. E a licitação por concurso, acompanhada de uma fiscalização de obra eficaz, inevitavelmente conduz a uma melhor qualidade do empreendimento, à maior facilidade para o cumprimento de prazos e a uma diminuição de custos pela previsibilidade do processo com consequente erradicação de reajustes nos custos.