

Secretário de obras da Prefeitura de São Paulo mostra resultados da adoção do RDC na contratação de projetos e serviços de engenharia

Mirian Blanco

Edição 49 - Julho/2015



"Antes de 2013, as licitações demoravam 273 dias em média, com desconto médio de 1,8%. (...) com o RDC, esse tempo caiu para 116 dias, sendo que em algumas licitações, o prazo da licitação atingiu 51 dias"

A expansão do uso do Regime Diferenciado de Contratações na licitação de projetos e obras públicas é notória. Inicialmente restrita à contratação de serviços de engenharia relacionados à Copa das Confederações de 2013, à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, a aplicação da modalidade foi sistematicamente estendida por medidas provisórias complementares e leis. Hoje o mecanismo é aplicado às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do sistema único de saúde, dos sistemas públicos de ensino, dos setores aeroportuário e portuário, e ainda outros.

Apesar de ter ganhado espaço nas contratações públicas, o regime é controverso e motivo de inúmeras críticas. As análises contrárias batem de frente com o principal benefício prometido pelo mecanismo: a agilidade nas licitações. Segundo entidades como Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (Sinaenco) e Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU-BR), a análise das obras da Copa do Mundo de 2014 mostraria que o RDC não apenas não apressa os cronogramas de contratação, como também facilita a desqualificação de projetos e de obras pela inversão de fases na licitação e pela possibilidade de contratação de obras a partir de anteprojetos.

Não são esses os resultados que Roberto Garibe observa à frente da Secretaria de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb) da Prefeitura de São Paulo. Antes de assumir a Secretaria, o economista foi diretor de infraestrutura logística e energética na Secretaria do PAC do Ministério do Planejamento. E é de lá que traz a experiência no uso do RDC. "Acompanhei desde o início a formulação do RDC - que partiu de um conjunto de discussões que já estava organizado na Câmara Federal há muitos anos. Os bons resultados da aplicação do regramento, seja no Dnit e na Infraero (que foram os primeiros a usarem), quanto aqui, na Siurb, mostram que não há sentido em não se adotar as regras do RDC."

Nessa entrevista, Garibe detalha os resultados da aplicação do regime em diversas obras e projetos da secretaria paulistana. Também delinea particularidades das duas primeiras licitações do órgão por Contratação Integrada. Confira.

Quais as obras contratadas pela Siurb pelo Regime Diferenciado de Licitações?

São muitas e de todos os tipos. Contratamos obras de drenagem nas bacias do córrego Zavuvus [zona Sul], no Aricanduva [zona Leste] e no córrego Anhangabaú; dois hospitais (Hospital de Parelheiros e o Hospital de Brasilândia); mais de 100 creches, além de UPAs [Unidades de Pronto-Atendimento], UBSs [Unidades Básicas de Saúde], CEIs [Centros de Educação Infantil] e escolas municipais. Recentemente soltamos uma grande licitação de corredores, no valor de R\$ 1,200 bilhão.

Vocês já mensuram os resultados dessas contratações?

Já tenho alguns indicadores interessantes. Antes de 2013, em média, as licitações demoravam 263 dias, com desconto médio de 1,8%. Nesse cálculo estão corredores como o Radial, Itaquera, Capão e Berrini, todos contratados por outra gestão de acordo com o regramento da Lei 8.666, e que estão sendo entregues agora. A partir de 2013, ainda com contratos regidos pela Lei 8.666, reduzimos o tempo de 263 para 180 dias até a contratação. Já com o RDC, esse tempo caiu para 116 dias, sendo que em algumas licitações, como um lote de UBS, o prazo da licitação atingiu 51 dias.

A que atribui essa celeridade?

O RDC consome menos a burocracia. Por uma simples razão: a inversão de fases no processo de habilitação dos licitantes e de julgamento de suas propostas. Na licitação normal, é preciso abrir todos os envelopes da habilitação técnica antes da oferta de preço. Isso tem duas implicações. A primeira é o tempo da burocracia para abrir todas as propostas, que, em geral, somam uma média de 12 a 15 por licitação. A segunda é que, ao fazer essa análise - que obviamente é sempre uma interpretação de uma regra - damos margem para que haja contestação. Então, a questão da inversão de fases - que é possível pela Lei 8.666, embora o RDC tenha deixado essa questão um pouco mais clara - economiza esforços tremendos de burocracia porque unifica e diminui os prazos recursais. Seria impossível atender a meta de investimentos da Siurb se toda a equipe técnica estivesse analisando as propostas pela Lei 8.666.

E os descontos registrados, também atribui ao RDC essa economia?

Não. O desconto se explica pelo momento concorrencial que vive o mercado de obras de infraestrutura, em São Paulo. Algumas regras que passamos a adotar também favoreceram essa concorrência. Fizemos uma revisão rigorosa dos requisitos de habilitação técnica para, de forma responsável, aumentar a concorrência. E isso deu um resultado importante nos descontos. No geral, contando Lei 8.666 e RDC, colocamos, aproximadamente, R\$ 5 bilhões em licitações na rua. Desse total, já abrimos as propostas de R\$ 2 bi e 400, e conseguimos uma economia de R\$ 440 milhões. Temos descontos nas duas modalidades.

Por que revisaram os requisitos de habilitação? Havia requisitos exagerados e que poderiam favorecer algum tipo de conluio?

Evidentemente, quanto menor o número de participantes habilitados para uma licitação, maiores as chances de haver conluios. Mas não foi porque estávamos identificando maior tendência à ocorrência de conluios que revisamos os requisitos de habilitação. Nosso intuito foi aumentar a concorrência e testar o mercado.

Mas flexibilizar requisitos e ainda inverter as fases não pode comprometer a qualidade das obras?

A legislação federal e os Acórdãos do Tribunal de Contas da União são bastante rigorosos sobre a qualificação técnica, justamente para evitar uma exclusão de determinadas empresas e, assim, criar uma reserva de mercado. Tentamos seguir isso, ponderando a qualificação de cada obra conforme seu grau de complexidade técnica.

Pode me dar um exemplo dessa ponderação?

Cancelamos a pré-qualificação das obras de drenagem do córrego Zavuvus em decorrência desse estudo. Avaliando Acórdãos recentes, identificamos que essa pré-qualificação previa requisitos muito elevados e que abriam margem para uma contestação do TCU. Resolvemos não arriscar e revisamos isso. E realmente, caso a caso, e com parcimônia, fomos baixando esses sarrafos. O mais importante é que, segundo Acórdãos do TCU, só se pode pedir pré-qualificação para quantitativos relevantes, então, passamos a adotar a relevância técnica como critério.

"Seria impossível atender a meta de investimentos da Siurb se toda a equipe técnica estivesse analisando as propostas pela Lei 8.666"

Como assim?

Algumas obras, embora envolvam serviços muito simples, têm extensão muito grande. Por isso, um serviço simples, mas em grande quantidade, inserido no espaço urbano, de natureza multidisciplinar, as vezes exige uma régua mais rigorosa de habilitação. Vou te dar um exemplo: nos corredores de ônibus que licitamos recentemente - como o corredor da Bandeirantes, com 12 km em espaço urbano adensado e com tráfego intenso - tivemos a preocupação em elevar os requisitos técnicos. Já no Corredor da Berrini, embora seja uma via importante, a execução é simples e percorre, no máximo, 3 km. Em boa parte das obras de drenagem, a gente manteve o padrão. Mas até nessas há exceções. A obra da Avenida Carlos Caldeira Filho, por exemplo, tem, associada à obra de drenagem, um corredor de ônibus. Por isso, os requisitos foram mais elevados. De qualquer modo, o esforço é garantir uma maior concorrência.

Para conseguir maiores descontos?

Determinados itens, dentro da licitação, são muito relevantes no preço total da obra, porém exigem uma qualificação técnica mediana ou até baixa. Quando se associa isso dentro de uma obra, por conta da quantidade, você exclui determinadas empresas que saberiam executar aquele serviço, mas não podem participar. Então, por que associar? Isso acaba se tornando excludente.

Mas insisto: com o RDC a Siurb não corre o risco de permitir a participação de empresas tecnicamente não qualificadas no processo de licitação (inclusive forçando uma redução de custo predatória), ou ainda perder a oportunidade de contratar soluções de engenharia de alto nível técnico, embora mais custosas?

Na modalidade de RDC que estamos utilizando, a qualidade está preservada porque contratamos com projetos básicos e requisitos técnicos definidos e claros. Nessas licitações, mantemos o mesmo nível de qualidade daquelas firmadas pela Lei 8.666.

"Na modalidade de RDC que estamos utilizando, a qualidade está preservada porque contratamos com projetos básicos e requisitos técnicos definidos e claros"

Ainda que contratem com projeto, como na inversão de fases a contratante não habilita os concorrentes tecnicamente antes de avaliar o preço, suponho que será difícil ou constrangedor desqualificar um concorrente que tenha ofertado um grande desconto, não?

Não. Se a lei prevê a fase de habilitação técnica, é presumível que ela permita ao ente público, desabilitar. E isso, de fato, ocorreu em duas licitações recentes. Em uma delas - da construção do Hospital de Parelheiros - nós inviabilizamos concorrentes que não tiveram documentação correta e que tinham dado bons descontos.

Vocês estão usando o RDC para contratar não apenas obras, como projetos também, certo?

Sim. No final de maio abrimos um RDC somente para o projeto do córrego Anhangabaú. É uma licitação de técnica e preço, utilizando o regramento do RDC. Mas, atenção: como neste caso a licitação é por técnica e preço, em que há uma ponderação de 70% x 30% entre técnica e preço, não há inversão de fases: é preciso fazer as duas fases, com qualificação técnica antes.

O RDC prevê a contratação integrada. Vocês estão contratando nessa modalidade, também?

Sim. As duas primeiras contratações integradas que a Siurb está começando a fazer são do Córrego do Freitas [na zona Sul] e no Abegoária [zona Oeste]. Até mesmo nestas estamos contratando com projeto básico já definido, até para nos referenciar.

Como assim? A integrada não prevê projeto básico e obra sob a responsabilidade de um único fornecedor?

A rigor, sim. Mas já tínhamos desenvolvido o projeto e aproveitamos para testar a modalidade. É possível que o contratado proponha uma solução diferente para aquelas obras, e nós vamos avaliar. Mas teremos nosso projeto para nos balizar. Além disso, investimos muito no termo de referência para caracterizar o serviço que está sendo licitado.

Por que adotar a contratação integrada se há poucos casos em que o sucesso dessa modalidade é unânime?

Não acho que são poucos. Compare o histórico de obras da Infraero com as recentes concessões dos aeroportos de Guarulhos, de Brasília e de Viracopos. Na Siurb, estamos estudando as alternativas possíveis para melhorar o processo. E a contratação integrada é uma dessas alternativas a ser estudada, porque ela produz um estímulo correto para o mercado, que é quem pode devolver um resultado melhor para o ente público.

A expertise da administração pública não é, necessariamente, fazer projetos técnicos, afinal, eu, como setor público, desconheço muitas tecnologias de ponta. Mas posso estimular o mercado para que ele traga novas soluções para baratear o preço das obras e aumentar sua eficiência. Essa é a lógica que a contratação integrada nos permite testar. Se alguém sabe uma fórmula que me traga o mesmo (ou um melhor) resultado, um pouco mais barato, por que ele não pode ter um ganho maior?

Mas se a obra vale 15, e você estima que ela vale 25, ao licitar com base nessa estimativa (e não com preço preciso, baseado em projeto executivo de engenharia), você pode perder dez, não?

Saberemos o preço preciso na hora que o contratado me entregar o projeto. Aí vamos avaliar esse projeto, orçá-lo e decidir se aquela proposta procede. Lembre que, no modelo convencional, não posso ter soluções melhores, ainda que um pouco mais caras, exatamente porque elas são mais caras. E isso também é um risco. O que a contratação integrada traz, como ponto de estudo a ser analisado na prática, é a possibilidade de o contratado incorporar tecnologia. E tem outra coisa.

O quê?

A partir do momento em que o empreiteiro me entrega um projeto, me diz quanto custa, e eu digo para ele "então a obra é sua, vai lá e faz", dou o estímulo para ele fazer a obra o mais rápido possível, porque ele só vai receber na hora em que ele terminar essa obra, já que ele recebe em fases. Hoje, pela Lei 8.666, todo mês o empreiteiro recebe uma medição. Esse tipo de estímulo é para ele nunca terminar essa obra, afinal, ele ganha alguma coisa se terminar? Ele pode ter ganho 95% do valor e não terminar, mas esses 5% restantes podem inviabilizar o uso do empreendimento pela população.

E por que ele não terminaria esses 5%, ainda que sejam só 5%?

Se aparece alguma complicação geotécnica, logo nesse momento, o empreiteiro pode pedir um aditivo e a coisa se arrastará. Teremos que elaborar alguma solução de contorno, ou atrasando o projeto e voltando para a prancheta, precisando reestudar e fazendo um aditivo qualitativo para essa obra.

Mas a contratação integrada não está imune a aditivos. Ela prevê essa possibilidade.

Sim, há chances de acontecer para alguns casos, embora essa chance seja menor. Mas o aditivo não é previsto para o que está acordado, previamente, na matriz de risco, de acordo com o escopo predefinido.

Você não vê conflito de interesses no fato de o construtor assumir a elaboração dos projetos? Qual a garantia de que o construtor, ao elaborar o projeto, escolha as melhores soluções para a contratante da obra em vez dos seus lucros?

Isso se resolve na análise do projeto, que é passível de veto. Além disso, se o contratante não fiscalizar a obra, a qualidade da obra, sua execução conforme projeto aprovado, tanto faz a modalidade de contratação. Aí sim pode haver desvios.

Nesses contratos de contratação integrada, vocês têm estabelecido parâmetros para reserva de contingência ou isso varia conforme avaliação de cada obra?

A contingência é parte da precificação que o contratado nos entrega. O TCU parametrizou a contingência para cada grupo de serviços. Essa é uma questão complexa, porque, do ponto de vista do empreiteiro, cada obra tem características próprias que definem riscos distintos. Do ponto de vista do gestor contratante, o TCU vai dizer: "você não precisa usar, a rigor, os parâmetros do Tribunal. Se você tiver uma boa justificativa técnica, não tem problema". Mas quem ousa fugir e depois ter que se explicar para o Tribunal? Por isso, embora eu entenda a importância da avaliação caso a caso, o tipo de controle que se exerce hoje sobre os processos de licitação dificulta isso.

"Posso estimular o mercado para que ele traga novas soluções para baratear o preço das obras e aumentar sua eficiência. Essa é a lógica que a contratação integrada nos permite testar"

Esses contratos terão exigência de seguro de engenharia?

Sim, nas contratações integradas têm que ter. Na matriz, o risco é do empreendedor, mas o que eu faço se ele disser "minha empresa faliu, eu não posso assumir o risco"? Para evitar isso, a gente exige seguro.

A Siurb tende a contratar tudo por RDC e contratação integrada?

De jeito nenhum. Há processos que são mais eficientes pela Lei 8.666, enquanto outros pelo RDC e, outros ainda, pela integrada. É um aprendizado. Há uma grande chance de que nossa equipe técnica cometa alguma falha na hora da aprovação, como ocorre normalmente em diversos projetos. É claro que vamos tentar nos preparar para não ocorrer falha alguma, mas vamos aprimorar essa técnica no decorrer do processo, percebendo quais mudanças teremos que fazer no termo de referência, na matriz de risco, nas habilitações, nas licitações para cada tipo de obra. Todas essas modalidades contratuais são alternativas que o gestor deve usar da maneira que achar melhor para a solução do problema que aparece para ele. Como eu disse, é um aprendizado.