

CONTRATAÇÃO INTEGRADA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL¹

YAMAUCHI, V., Universidade Federal da Fronteira Sul, email: vander.yamauchi@uffs.edu.br;

WIESE, R. S., Universidade Federal de Santa Catarina, email: ricardo.sw@ufsc.br

ABSTRACT

This article aims to contribute on the debate about a Brazilian public acquisition modality called Contratação Integrada (Integrated Contracting). Where, unlike other existing modalities, the project and the construction are contracted together. In this work, the Integrated Contracting is approached from the perspective of the project process. A comparison between the four cases in which the Integrated Contracting were applied at the Universidade Federal do Rio Grande do Sul (a federal university of Brazil) is presented. The data, obtained from institutional documents, reinforces some questions raised by other authors, such as the importance of the integration between project and construction. It is noted that the Integrated Contracting allows a closer contact between designers and constructors, however, its effectiveness relies on the contractor's ability to coordinate projects and his relationship with the bidder.

Keywords: Public acquisition, Integrated contracting, Project, Concurrent engineering.

1 INTRODUÇÃO

Licitação é o procedimento administrativo formal em que Administração Pública convoca e seleciona fornecedores de bens ou serviços para subsidiar a gestão dos interesses públicos.

No ano de 2011, foi instituído o Regime Diferenciado de Contratações (Lei Federal 12.462), também conhecido pela sigla RDC, que surgiu como uma nova modalidade licitatória, para viabilizar exclusivamente a realização dos eventos da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016, criado para conferir maior celeridade às licitações e contratações, a fim de possibilitar o cumprimento dos prazos pactuados para a organização dos eventos esportivos sediados no país. Paulatinamente, seus limites de aplicação foram se ampliando, possibilitando sua utilização também em outras esferas da Administração Pública.

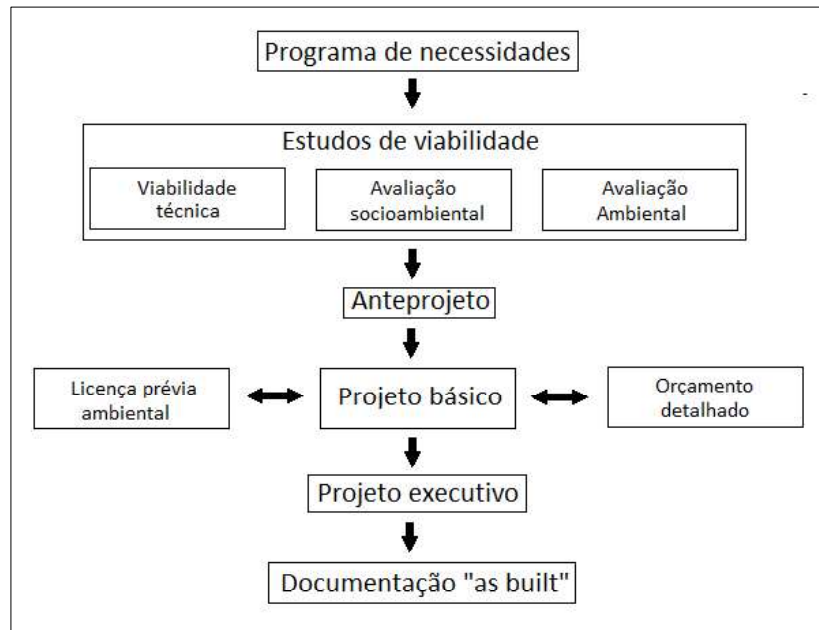
O RDC é mais uma opção de modalidade licitatória para a Administração Pública, distinta dos outros modelos indicados na Lei Federal 8.666 (Lei geral de licitações), com características e regramentos específicos. Uma de suas particularidades é que autoriza a licitação de obras públicas com um modelo denominado Contratação Integrada.

¹YAMAUCHI, V. , WIESE, R. S. Contratação Integrada na Universidade Federal do Rio Grande do Sul. In: ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 17., 2018, Foz do Iguaçu. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2018.

2 RDC: CONTRATAÇÃO INTEGRADA

Segundo o Tribunal de Contas da União (2013), a construção de uma obra pública deve respeitar as seguintes etapas de projeto: programa de necessidades, estudo de viabilidade, anteprojeto, projeto básico, projeto executivo e projeto "as built". Ver figura 1.

Figura 1 – Etapas de projeto



Fonte: adaptado de Tribunal de Constas da União (2013)

Nos regimes de contratação indicados na Lei 8.666, a Administração Pública é obrigada a elaborar, no mínimo, o projeto básico das obras, com uma relação minuciosa dos materiais e mão de obra que serão usados em todo o procedimento. Enquanto que no RDC, há a possibilidade de realizar a Contratação Integrada, somente com o Anteprojeto.

Para a Lei Federal 12.462, a contratação integrada “compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básicos 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” (BRASIL, 2011, art. 9)

A contratação integrada é um dos pontos de maior discórdia do RDC. Argumentos favoráveis a consideram como mais uma alternativa de licitação, que amplia as formas de contratação de obras e as possibilidades de organização da Instituição.. Neste modelo, a Administração Pública se exime de vários riscos, especialmente os de discrepâncias entre o projeto e a execução. (ALTONIAN; CAVALCANTE, 2014)

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), entretanto, defende a exigência do projeto executivo antes da contratação da obra, do concurso público para contratação de projetos e da vetação da Contratação Integrada (PORTO, 2018). Para o CAU et al (2015), o anteprojeto é um documento técnico insuficiente para possibilitar a adequada especificação

de um empreendimento e, conseqüentemente, ineficaz para o controle da qualidade da obra a ser construída, do seu prazo de execução, bem como dos custos envolvidos na implantação, operação e manutenção do bem público em questão. Uma carência que pode gerar atrasos e aditivos contratuais, seja decorrente de caso fortuito ou pela necessidade de readequação do projeto a pedido da Administração Pública.

Segundo a Controladoria Geral da União (2016):

- a Contratação Integrada somente deve ser utilizada por instituições com alto nível de desenvolvimento institucional e capacidade técnica, suficientes para mitigar os riscos e conseguir estimar adequadamente os custos apenas com o anteprojeto;
- o custo da Contratação Integrada tende a ser maior que outras modalidades, sendo assim, não é recomendável sua adoção pela carência de bons projetos ou apenas para transferir os riscos do planejamento e execução da obra ao parceiro privado;
- é recomendável explicitar no edital as responsabilidades, encargos e riscos a serem assumidos pelo contratado, para evitar a transferência de custos indevidos à Administração Pública.

2.1 Integração projeto e execução

A licitação de obras, tradicionalmente com projetos básicos ou executivos, é caracterizada por uma separação bem definida entre as etapas de projeto e execução, sem a integração entre os agentes responsáveis por estas atividades. Este é um modelo consolidado de organização do trabalho, utilizado também pela iniciativa privada, e que possui conseqüências para o empreendimento.

Segundo Khalfan e Raja (2005), as principais desvantagens desse modelo "tradicional" de organização são: a pouca integração entre os diversos participantes do projeto de construção; a fragmentação de informações entre as etapas de projeto e execução; a ocorrência de falhas ou necessidade de alterações onerosas dos projetos; a falta de uma real análise do ciclo de vida da edificação; e, a falha na elaboração ou comunicação do programa de necessidades.

Para Fabrício (2002), é imprescindível a participação dos responsáveis pela execução durante a elaboração dos projetos, para colaborar na seleção das tecnologias construtivas e compatibilização do projeto com os requisitos executivos. Podem assim, influenciar nos custos totais da obra, por meio da identificação e correção antecipada de falhas ou defeitos (HAMMARLUND et al., 1992) e reduzir o tempo da elaboração de projeto (FABRICIO, 2002).

As licitações que utilizam a contratação integrada possibilitam uma maior aproximação entre projetistas e executores, no entanto, sua efetivação depende da capacidade de coordenação de projetos do contratado e de suas relações com o licitante.

3 CONTRATAÇÃO INTEGRADA NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 4 empreendimentos adotaram o RDC com Contratação Integrada, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Empreendimentos licitados através de RDC por Contratação Integrada na UFRGS até 2018.

Empreendimento	Área	Início			Aditivos
Regularização da Pista de Atletismo. Editais: - RDC 001/2013 de 31.10.2013 - RDC 001/2014 de 07.10.2014	2.000	06.03.2015 27.08.2016	4.821.820,00	Inovação tecnológica	Prorrogação de prazo
Almoxarifados I e II do Departamento de Patrimônio. Editais: - RDC 002/2014 de 05.12.2014 RDC 001/2015 de 09.09.2015	1.094,30	13.02.2015 05.06.2018	5.120.474,00	Possibilidade de execução com diferentes metodologias	Reajuste financeiro e de prazo por aumento de escopo de serviço pela licitante
Execução da subestação de 69KV/13,8KV. Edital: - RDC 002/2015 de 16.09.2015	975	01.02.2016 28.04.2019	19.003.336,00	Possibilidade de execução com diferentes metodologias	Prorrogação de prazo
Biblioteca e torre/passarela de acesso. Edital: - RDC 001/2016 de 24.05.2016	-	-	-	Projeto e obra complexos	-

Fonte: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2018), SISG (2018)

Todos os editais utilizaram o critério de seleção técnica e preço, onde a classificação é realizada com a média ponderada das valorizações das propostas de preços e técnica, de acordo com pesos preestabelecidos no instrumento convocatório. A avaliação técnica considera a capacitação e a experiência do proponente e a qualificação das equipes técnicas a serem mobilizadas para sua execução, no entanto, não avaliam a qualidade técnica da proposta (metodologia, organização, tecnologias e recursos materiais a serem utilizados nos trabalhos).

Há dificuldades em se estabelecer critérios objetivos para a avaliação da qualidade técnica de uma proposta. Em geral, somente o projeto executivo é capaz de indicar o conjunto de soluções mais apropriado para um empreendimento, resultado de uma síntese de soluções arquitetônicas, técnicas e construtivas, que envolve e considera todos os agentes e usuários

ao longo do ciclo de vida da edificação.

Nas licitações, a qualidade técnica das propostas foram avaliadas apenas pela capacidade do candidato em buscar soluções mais econômicas para o problema, visando melhorar o preço de sua proposta.

Das quatro licitações da instituição, somente em uma houve contratação na primeira chamada dos editais. Duas tiveram que abrir novamente edital para conseguir contratar e uma suspendeu a licitação. Isto indica que a celeridade na contratação, uma das razões pelo qual o RDC foi criado, ainda não foi conquistada na instituição.

A Contratação Integrada exige dos candidatos uma configuração organizacional de trabalho específica. Muitas empresas, acostumadas a realizar somente o projeto ou a execução, necessitam se adaptar ao novo contexto. Além disto, nem todas estão dispostas a assumir os riscos do serviço, sobre possíveis erros de projeto. De forma geral, os riscos influenciam proporcionalmente na formação do preço de qualquer serviço ou produto.

Uma instituição pública deveria considerar que a Contratação Integrada pode, em um primeiro momento, aumentar os custos do empreendimento. No entanto, exclui a possibilidade de geração de aditivos contratuais por erros no projeto básico ou executivo, geralmente, a principal causa do aumento de custos e prazos em obras públicas. Os aditivos extraordinários dos casos relatados foram de prorrogação de prazo e de reajuste (financeiro e de prazo) pelo aumento de escopo do serviço a pedido da instituição.

Dentre estes casos, investigou-se mais profundamente a obra dos Almojarifados:

- durante a elaboração dos projetos a empresa sugeriu alterações no anteprojeto: sob o ponto de vista do processo de projeto é normal que isto ocorra em função do detalhamento do projeto;
- na execução da obra ocorreram problemas de projeto de pontos não vislumbrados, os quais, o próprio contratado teve que resolver: instalações hidrossanitárias;
- a instituição viu a necessidade de realizar um cercamento, não previsto no escopo do serviço. Sua realização foi negociada e formalizado um aditivo.

Para estas situações, a Instituição Pública deve estar preparada para dar os devidos encaminhamentos o mais rapidamente possível, para não promover atrasos na obra. Além disso, tanto o anteprojeto como os requisitos de projeto devem ser bem detalhados, com a indicação de materiais e de desempenho esperados.

4 CONCLUSÕES

Na contratação integrada não ocorre a separação das etapas de projeto e execução como acontece nas modalidades tradicionais de licitação. Isto permite à contratada considerar suas capacidades técnicas e experiências

de execução de obras ainda na fase de planejamento, possibilitando colaborar com soluções para o projeto.

Como modalidade de licitação, a contratação integrada é polêmica, entretanto, possui mecanismos interessantes para a Administração Pública, tais como a transferência dos riscos da construção, no qual a contratada assume a responsabilidade por eventuais erros de projeto durante a execução.

Ressalta-se que o Anteprojeto é apenas uma etapa intermediária no projeto de soluções para o empreendimento. Quando licitado nesta fase, pode não garantir o atendimento de todas as necessidades da instituição. Além do desenvolvimento do Anteprojeto adequado, a Instituição também deveria considerar um maior envolvimento nas decisões formais de projeto, inclusive nas etapas posteriores de seu desenvolvimento.

AGRADECIMENTOS

As seguintes instituições contribuíram para o desenvolvimento do trabalho: Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Capes, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PROARQ) e Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

REFERÊNCIAS

ALTOUNIAN, C. S.; CAVALCANTE, R. J. **RDC e Contratação Integrada na Prática**: 250 questões fundamentais. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014. 325 p

BRASIL. Lei n. 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. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 10 mar. 2018.

_____. Lei n. 12.462, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. **Diário Oficial da União**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CAU - CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL; SINAENCO – SINDICATO DA ARQUITETURA E DA ENGENHARIA. **Regime Diferenciado de Contratações: dossiê atualizado sobre a ineficiência da contratação integrada no Brasil**. Disponível em: <<http://sinaenco.com.br/wp-content/uploads/2015/01/DnitIneficienciaContratacaoIntegradaNoBrasil2015.pdf>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Relatório de Auditoria OS n. 201505075**. Novembro 2016. 106p.

FABRICIO, M. M. **Projeto simultâneo na construção de edifícios**. 2002. p. 329. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

HAMMARLUND, Y.; YOSEPHOSON, P.E. Qualidade: cada erro tem seu preço. **Revista Técnica**, n1. p. 32-34, nov/dez. 1992.

KHALFAN, M.M.A.; RAJA, N. Improving construction process through integration and concurrent engineering. **The Australian Journal of Construction Economics and Building**, v5, n1, p. 58-66, 2005.

PORTO, A. M. Críticas à contratação integrada no regime diferenciado de contratações. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/criticas-ao-instituto-da-contratacao-integrada-no-rdc/#_ftn10>. Acesso em: 10 mar. 2018.

SISG – SISTEMA DE SERVIÇOS GERAIS. **Portal de compras: governo federal**. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/sisg>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obras públicas: recomendações para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas**. 3 ed. Brasília: TCU, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Página institucional**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/suinfra/index.php>>. Acesso em: 10 mar. 2018.