



André Pachioni Baeta

Vantagens dos concursos nas licitações

Para auditor do TCU, modalidade evita desvios das contratações por "técnica e preço" e RDC na licitação em projetos urbanísticos e arquitetônicos



ANDRÉ PACHIONI

A lógica do concurso está centrada na seleção do melhor projeto e não na melhor empresa projetista. Por meio do concurso é possível visualizar e escolher a melhor solução para um problema específico, além de ser a forma mais segura e econômica para a contratação de projetos

A principal causa de insucesso na execução de obras públicas são os projetos deficientes. Várias são as origens do problema, podendo-se citar a falta de planejamento dos órgãos contratantes, materializado no acondicionamento para a licitação da obra, para inaugurar antes do término do mandato do governante, bem como a carência de pessoal capacitado para analisar e receber os projetos contratados. Outro motivo, não menos importante, é bem conhecido: a forma equivocada da contratação dos trabalhos de engenharia e de arquitetura – por essência, serviços de natureza técnica profissional especializada.

Serviços de engenharia consultiva envolvem um esforço intelectual e criativo, o que desaconselha sua contratação mediante licitações do tipo "menor preço". Nesse tipo de torneio são frequentemente observados "mergulhos" nos preços, de forma que o projeto provavelmente não será desenvolvido pela empresa mais qualificada tecnicamente e o contrato resultante poderá ser ajustado para remunerar adequadamente um serviço de qualidade.

Da mesma forma, a adoção de licitações do tipo "técnica e preço" para a contratação de projetos, como indicado no artigo 46 da lei nº 8.666/93, tem sido ineficaz para resolver a questão, conforme comprovam inúmeras licitações de diversos órgãos públicos. A despeito de o critério de julgamento utilizado em tais certames ser uma combinação de melhor técnica e preço, os projetos recebidos são tão ruins quanto os contratados por me-

nor preço. Além disso, as licitações de técnica e preço são complexas e demoradas, sendo de difícil observância a exigência legal de estabelecimento de critérios objetivos para avaliação da nota técnica, o que induz os gestores a pontuarem as licitantes unicamente por sua experiência. Para que esse tipo de licitação seja realmente eficaz, deve necessariamente haver a valoração das soluções de projeto a serem empregadas, e não somente a pontuação individual das licitantes decorrente da experiência profissional das empresas ou de seus responsáveis técnicos, geralmente aferidas por meio de atestados técnicos.

Esse critério de pontuação técnica não proporciona a valoração das vantagens técnicas das soluções existentes nas propostas dos licitantes, restringindo-se geralmente a quesitos de habilitação das empresas. Tal sistemática não estimula os projetistas a elaborarem propostas que resultem em real benefício técnico, na medida em que elas não serão valoradas por tal critério. Na prática, há apenas incentivo para que os particulares façam propostas economicamente mais vantajosas em relação aos concorrentes, o que desvirtua o processo de técnica e preço em uma licitação de menor preço.

A contratação integrada instituída pelo Regime Diferenciado de Contratações (RDC) também não é a solução. Ao utilizar anteprojetos com nível de definição precário, a administração pública suprime informações imprescindíveis para avaliação de riscos e dos reais custos da obra, fato que trará problemas diversos na execução contratual. Além disso, está se colocando a raposa para tomar conta do galinheiro, pois há um conflito de interesses nesse regime de execução contratual, uma vez que o construtor assume o encargo da elaboração dos projetos, preferindo por implantar soluções de menor custo em vez daquelas que assegurem



maior durabilidade, qualidade e utilidade para o proprietário da obra. Como o preço a ser recebido pelo contratado é fixo, não há garantias de que o construtor, ao elaborar o projeto, irá necessariamente escolher as melhores soluções para o contratante da obra em detrimento dos seus lucros.

O acórdão nº 1.671/2014 – Plenário, do Tribunal de Contas da União (TCU), que tratou das obras da BR-381/MG, é um bom exemplo do antagonismo observado entre as partes na contratação integrada. No caso, foram constatadas reduções no nível de serviço e nas condições de segurança e trafegabilidade da rodovia projetada pelo consórcio construtor. Mais especificamente, quanto ao traçado, o projeto do consórcio era mais sinuoso, com curvas mais perigosas e de raio mais fechado. Também houve aumento de inclinação das rampas além do máximo permitido, considerando o padrão da via, bem como a substituição dos cruzamentos em níveis diferentes por rotatórias nas interseções da rodovia.

Posto o problema, é reconfortante verificar que sua resolução está na própria lei nº 8.666, que estabelece que, ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração. Infelizmente, devido à falta de regulamentação apropriada dessa modalidade licitatória, não são comuns as contratações de projetos mediante concursos.

O concurso é a modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico que indicará a qualificação exigida dos participantes, as condições de realização do concurso, os prêmios a serem concedidos e as diretrizes e formas de apresentação do trabalho. Basicamente, a referida modalidade licitatória funciona a partir da definição do objeto e da definição preliminar de premiações e honorários. Os participantes submetem suas soluções (em nível de estudo preliminar ou de anteprojeto) para a obra idealizada. Uma comissão julgadora, composta a partir da indicação dos promotores e organizadores do concurso, seleciona o melhor projeto segundo os parâmetros estabelecidos no regulamento do certame. O autor do projeto premiado é então contratado para o desenvolvimento do projeto executivo.

A preferência pelos concursos não é uma particularidade da legislação brasileira, e sim uma tendência mundial. A vigésima Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), ocorrida em 1978, recomendou aos países membros a adoção dos concursos públicos co-

mo forma adequada de licitação para a obtenção dos projetos de arquitetura e urbanismo. A experiência internacional com concursos tem diversos exemplos marcantes, como os projetos da Casa Branca, em Washington, do edifício-sede da Organização das Nações Unidas (ONU), em Nova York, e do Teatro da Ópera, em Sydney. No Brasil, as sedes da Petrobras, no Rio de Janeiro e em Vitória, bem como a Terceira Ponte do Lago Sul, em Brasília, estão entre os exemplos mais conhecidos de utilização de concursos. Destaque-se que o próprio projeto urbanístico de Brasília foi escolhido por meio de concurso público. Vejamos, a seguir, algumas vantagens dos concursos:

Melhor projeto e não a melhor empresa

Ainda que utilizada de forma correta, as licitações de melhor técnica e preço estão focadas na seleção de uma virtual “melhor empresa” projetista, o que não significa necessariamente em selecionar o melhor projeto. Não há nenhuma garantia da qualidade do projeto que será futuramente confeccionado. Há grande chance de se estar comprando gato por lebre, pois a administração pública contratará às cegas sem saber que projeto será recebido.

A lógica do concurso está centrada na seleção do melhor projeto e não na melhor empresa projetista. Por meio do concurso é possível visualizar e escolher a melhor solução para um problema específico, além de ser a forma mais segura e econômica para a contratação de projetos de arquitetura, pois permite a avaliação e a escolha do objeto antes de sua aquisição.

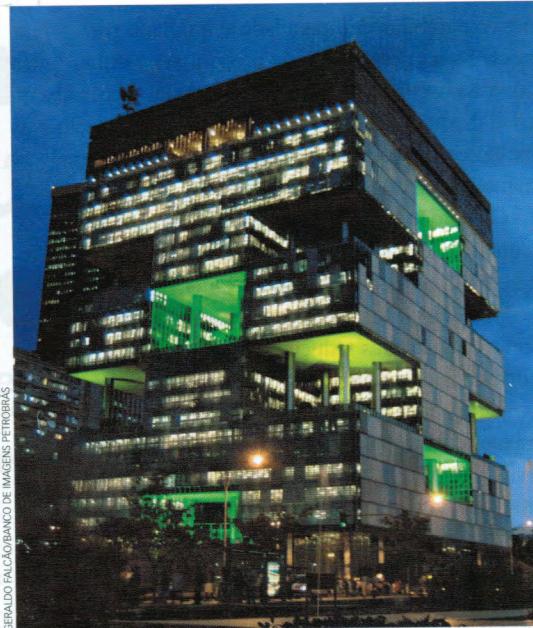
Administração pública ciente do projeto

Assim, o concurso é a única modalidade licitatória de projetos em que o contratante tem pleno conhecimento da solução adotada antes de contratar e pagar pelo serviço. Ao receber as propostas, sua seleção se dará com base em desenhos conceituais, perspectivas, memoriais ou maquetes eletrônicas do futuro edifício, o que proporcionará uma visão clara do projeto que será futuramente desenvolvido.

O contratante avaliará as diversas propostas recebidas dos participantes do concurso, escolhendo aquela que é a mais adequada. E essa avaliação não precisa se restringir apenas aos aspectos estéticos ou artísticos de um projeto arquitetônico, podendo também existir outros critérios de avaliação das soluções técnicas, relacionadas com a qualidade, produtividade, rendimento, durabilidade, segurança, prazo de entrega, custo de execução, custo de manutenção, sustentabilidade ambiental ou outros benefícios objetivamente mensuráveis, a serem necessariamente considerados nos critérios de julgamento do certame.



ELIANA FERNANDES/BANCO DE IMAGENS PETROBRAS



GERALDO PAIXÃO/BANCO DE IMAGENS PETROBRAS

Sede da Petrobrás no Rio de Janeiro é exemplo de projeto concebido por meio de concurso público. O concurso foi coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e reuniu 200 participantes. Uma equipe de jovens arquitetos radicados em Curitiba e coordenada por Roberto Luiz Gandolfi foi a vencedora. O edifício foi concluído em 1974

Sem aditivos ou aumento de custos

O regulamento do concurso estabelecerá um prazo para apresentação das propostas, que não poderá ser inferior a 45 dias, nos termos da lei, bem como o prêmio ou a remuneração do autor da proposta selecionada. Poderá estabelecer também que o valor da remuneração seja diferido, conforme o vencedor do concurso seja contratado para desenvolver o detalhamento do projeto, nos prazos fixados no edital. Assim, não é cabível qualquer majoração no valor do prêmio por aditivos ou que a entrega da proposta seja postergada, pois implicará a desclassificação do seu autor. Garante-se, assim, o recebimento de um projeto com a qualidade desejada, contendo todos os elementos especificados no instrumento convocatório, dentro do prazo estabelecido, sem que haja qualquer alteração no valor do prêmio ou da remuneração.

No recente acórdão nº 2.230/2014 – 2ª Câmara, o TCU reconheceu a possibilidade de a licitação na modalidade concurso permitir a contratação dos vencedores para o desenvolvimento dos projetos executivos, mediante recebimento da respectiva remuneração. Assim, os participantes do concurso podem apresentar projetos conceituais ou anteprojetos que serão examinados pela banca e a empresa vencedora será contratada para desenvolver os projetos executivos de engenharia e de arquitetura por um valor prefixado no regulamento do concurso.

Não se está defendendo aqui que o vencedor do concurso seja posteriormente contratado por inexi-

gibilidade de licitação para desenvolver os projetos executivos do empreendimento, como aconteceu no caso apreciado pelo acórdão supracitado, pois o concurso já se constitui em uma modalidade licitatória autônoma e completa, bem como em um critério de seleção suficiente e legalmente adequado para contratação de projetos. É uma modalidade de licitação com a finalidade de contratar a execução futura de serviço técnico profissional especializado, e não de adquirir produto ou serviço pronto e acabado. Assim, tendo havido a licitação na modalidade concurso, não há que se falar em contratação direta, sem licitação, para posterior desenvolvimento dos projetos complementares, pois a celebração do ajuste foi previamente precedida de licitação, no caso, de um concurso.

No concurso, trabalhos preliminares ou anteprojetos de arquitetura são selecionados, sendo o vencedor contratado para desenvolver os projetos definitivos e complementares. Nada impede que a administração pública distribua prêmios aos demais classificados segundo a ordem e valores estabelecidos no regulamento, mas o vencedor receberá a remuneração correspondente à contratação dos serviços que prestará, também conforme as regras do edital regulador do concurso, devendo ser previsto um valor coerente com a complexidade do objeto a ser desenvolvido.

É possível também que o concurso seja dividido em fases ou etapas de cunho classificatório e eliminatório. Assim, em uma primeira fase, seriam sele-

cionados projetos conceituais de determinada obra. Os projetistas cujas propostas fossem classificadas nessa primeira fase seriam chamados a apresentar um anteprojeto de engenharia em uma segunda etapa. Seria cabível, ainda, que uma terceira etapa fosse utilizada para que os autores dos anteprojetos melhor avaliados entregassem um projeto básico completo, que seria o elemento para o julgamento final da banca. Também não se vislumbra nenhum óbice de cunho legal ou técnico para que o instrumento convocatório estabeleça valores de prêmios diferenciados e crescentes para as propostas selecionadas em cada uma das etapas do concurso. Por sua vez, a administração só poderá contratar, pagar, premiar ou receber projeto ou serviço técnico especializado se o autor ceder os direitos patrimoniais a ele relativos.

Competitividade entre projetistas

A lei nº 8.666/93 dispõe que poderá ser dispensada, no todo ou em parte, a documentação referente à qualificação técnica, à habilitação jurídica, à qualificação econômico-financeira e à regularidade fiscal e trabalhista nos casos de concurso. Tal disposição é plenamente coerente com a filosofia dessa modalidade de licitação, pois a administração só pagará o prêmio ou a remuneração para o(s) melhor(es) projeto(s), após o seu recebimento, o que torna absolutamente inútil a exigência de toda a documentação que costuma ser exigida em uma típica concorrência. Esse fato proporciona o ingresso de outros interessados na disputa, que não poderiam fazê-lo quando utilizadas as demais modalidades de licitação, por não disporem de toda a documentação necessária, em especial os atestados de qualificação técnica.

Em alguns dos exemplos pesquisados, foram verificados dezenas, às vezes centenas, de participantes nos concursos. No caso tratado no acórdão nº 2.230/2014 – 2ª Câmara, a ata de julgamento da licitação registrou 50 trabalhos entregues, todos atendendo às condições exigidas no edital. Trata-se, portanto, de modalidade licitatória democrática, que permite a participação ampla e indiscriminada de profissionais.

Enfatize-se que o aumento da competitividade é salutar para o contratante, pois as empresas estão competindo em termos de soluções técnicas e não em termos de menor preço, o que maximiza as possibilidades de a administração pública receber um projeto mais inovador, pois muitos profissionais estarão debatidos sobre um mesmo tema e, posteriormente, haverá contratação com honorários compatíveis com o objeto a ser entregue, sem a possibilidade de “mergulho” nos preços.

Seleção feita por especialistas

Nos concursos, é praxe que a comissão de licitação seja auxiliada por uma espécie de banca ou comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e notório conhecimento da matéria em exame. Os integrantes da banca podem ser servidores do próprio órgão contratante ou podem ser contratados engenheiros experientes, arquitetos renomados, professores universitários ou outros profissionais aptos para integrar a comissão julgadora. Resolve-se, assim, a crônica deficiência de estrutura de diversos órgãos que não dispõem de profissionais habilitados tecnicamente para analisar e receber os projetos contratados, o que inviavelmente resulta na aceitação de projetos deficientes e incompletos.

A banca do concurso irá auxiliar a administração contratante a elaborar os termos do regulamento do concurso, estabelecendo critérios de julgamento e produzindo outros documentos complementares e, posteriormente, atuará na seleção das melhores propostas. É desejável, ainda, que a banca seja multidisciplinar, composta por arquitetos – para análise dos quesitos estéticos e artísticos – e por engenheiros de diversas especialidades, com o intuito de avaliar soluções estruturais e de instalações da edificação, inclusive o custo da solução projetada, o qual deve ser seriamente considerado como quesito de julgamento.

Isonomia e imparcialidade na seleção

Os concursos conferem maior transparência e liberdade à contratação de serviços técnicos, democratizando o acesso ao trabalho, na medida em que o julgamento feito pelo corpo de jurados com notório saber é realizado preservando-se o anonimato dos trabalhos, sem nenhuma identificação dos seus autores. É comum que o regulamento estabeleça que as propostas sejam entregues em envelopes lacrados, sem nenhuma marca, carimbo ou identificação dos autores dos projetos, sob pena de desclassificação. Dessa forma, a banca do concurso fará a análise das propostas sem saber quem são os seus autores, evitando-se, portanto, o direcionamento da licitação ou de qualquer tipo de favorecimento para determinada licitante.

Conclusão

Portanto, a lei nº 8.666 é uma legislação favorável aos concursos, faltando regulamentá-la de forma adequada. Sugere-se, então, que o Projeto de Lei do Senado (PLS) 559/2013 – atualmente em tramitação no Senado Federal e que objetiva instituir a nova lei de licitações – priorize a contratação de projetos medianos concursos.

André Pachioni Baeta
engenheiro e auditor federal de Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU), atuando na fiscalização e controle de obras públicas. É autor dos livros “Orçamento e Controle de Preços de Obras Públicas” e “RDC – Regime Diferenciado de Contratações Públicas – Aplicado às Licitações e Contratos de Obras Públicas”, publicados pela Editora PINI.