

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

TC 033.102/2015-5

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

Representação legal: não há

SUMÁRIO: SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL. AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS DA INTRODUÇÃO, NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DA FIGURA DA CONTRATAÇÃO INTEGRADA, NO ÂMBITO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES (RDC). ESTUDO REALIZADO A PARTIR DE LICITAÇÕES DO DNIT. CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS LIMITAÇÕES RELEVANTES QUE IMPACTARAM OS RESULTADOS DO PRESENTE TRABALHO. SOLICITAÇÃO INTEGRALMENTE ATENDIDA. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Cuida-se de auditoria decorrente de Solicitação do Congresso Nacional - SCN, especificamente, da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, com o objetivo de avaliar os resultados da introdução, na Administração Pública, da figura da Contratação Integrada, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações (RDC).

2. A Contratação Integrada é um dos regimes de execução contratual criados no âmbito do RDC. Segundo a equipe de auditoria, esse novo regime:

“pode ser caracterizado pela utilização de anteprojeto de engenharia para o procedimento licitatório; pela elaboração de projeto básico, sob responsabilidade da empresa executora das obras, em momento posterior à licitação; pela restrição a aditivos contratuais; e por necessitar de justificativas técnicas e econômicas para a sua utilização.”

3. Ainda conforme o relatório (destaques acrescidos):

“de modo a atender aos requisitos de amostra significativa de obras similares e em atendimento ao item 9.2 do Acórdão 741/2016-TCU-Plenário, **as análises desta auditoria se fundamentaram em informações encaminhadas pelo DNIT.**”

4. Por apresentar adequadamente os principais fatos e fundamentos constantes do processo, adoto como relatório, com os ajustes pertinentes, o Relatório de Fiscalização (peça 44), cujas conclusões foram acolhidas pelo corpo diretivo da Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (peças 45/46):

“A presente auditoria originou-se de Solicitação do Congresso Nacional - SCN, especificamente, de requerimento da lavra do Senador Roberto Rocha, aprovado pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do

Senado Federal - CMA, a qual, por meio do Ofício 204/2015/CMA (peça 1), demandou a este Tribunal realizar auditoria para avaliação dos resultados para a Administração Pública Federal quanto à utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, RDC-Contratação Integrada, a partir da comparação de uma amostra significativa de contratações de obras similares sob esse regime com outra igualmente significativa que não o tenha utilizado.

2. Em levantamento inicial da Coordenação-Geral de Controle Externo da Área de Infraestrutura e da Região Sudeste do TCU (Coinfra), verificou-se a seguinte utilização de recursos públicos federais no âmbito do RDC [adaptado]:

Tabela 1 – Utilização de recursos no âmbito do RDC

Ministério vinculador	Órgão/autarquia executor	Volume de recursos (R\$) Registros no Siafi
Ministério dos Transportes	DNIT	R\$ 3.427.412.961,67
	Valec	R\$ 436.023.621,85
	EPL	R\$ 26.999.503,71
Ministério da Integração Nacional	Min. da Integr. Nacional	R\$ 1.117.774.680,35
	Codevasf	R\$ 145.058.286,22
	Dnocs	R\$ 50.280.525,00
Casa Civil	Infraero	Sem registros no Siafi

Fonte: peça 8, p. 1.

3. Vale, desde esse início, registrar que o RDC-Contratação Integrada é um dos regimes previstos na Lei 12.462/2011, utilizado exclusivamente para a contratação de determinados tipos de obras e serviços de engenharia, nos termos do art. 9º, *caput*, dessa lei. Os outros regimes são: empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, empreitada por tarefa e empreitada integral. Para esses outros regimes, adotou-se nesta auditoria o termo RDC-Parte Geral para designá-los.

4. Os trabalhos desta auditoria, nos termos do Ofício 204/2015/CMA, visam a comparação do RDC-Contratação Integrada com as demais modalidades licitatórias, tanto no âmbito da Lei 12.462/2011 (RDC-Parte Geral) quanto no âmbito da Lei 8.666/1993 – Lei Geral de Licitações (LGL).

5. Assim, a partir dos dados levantados pela Coinfra, foram elaborados ofícios de requisição ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), ao Ministério da Integração Nacional e à Valec – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A (peças 20 a 23). Esse levantamento preliminar foi realizado no âmbito do TC 034.974/2015-6, em cumprimento ao item 9.3.1 do Acórdão 2805/2015-TCU-Plenário combinado com o Despacho de 19/1/2016 do Ministro Bruno Dantas. A seguir, está apresentado o resumo dos dados fornecidos por esses órgãos/autarquias. [consta do documento original]

6. Nesse passo, vale lembrar que, nos termos do Ofício 204/2015/CMA (peça 1), esta auditoria deve ser realizada ‘a partir da comparação significativa de contratações de obras similares sob esse regime (RDC) com outra igualmente significativa que não o tenha utilizado’ (p. 1, peça 1).

7. Em função dos dados já encaminhados ao TCU pela Infraero, Valec, DNIT e MI, foi elaborada instrução (peça 9) no âmbito deste processo, com a proposta de conhecer da referida SCN e autorizar a realização de auditoria tomando por base apenas os dados encaminhados pelo DNIT. Para tanto, justificou-se que os dados enviados pelos demais órgão não atendiam aos critérios de significância e similaridade das obras, requisitos

previstos no Ofício 204/2015/CMA, haja vista a pequena quantidade de licitações realizadas sob o RDC-Contratação Integrada.

8. Essa proposição foi acatada e, por meio do Acórdão 741/2016-TCU-Plenário, item 9.2, o Tribunal autorizou a realização de:

‘fiscalização no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com vistas a subsidiar os trabalhos da unidade instrutiva para atender à demanda da Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal.’

9. Vale acrescentar que eventuais alusões a dados trazidos pela Valec, MI e Infraero poderão ser feitas a fim de contribuir com uma avaliação mais geral quanto à utilização do RDC-Contratação Integrada no âmbito da Administração Pública Federal.

II. Introdução

II.1. Deliberação que originou o trabalho

10. Em cumprimento ao Acórdão 741/2016-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes entre 18/4/2016 e 30/6/2016.

11. As razões que motivaram esta fiscalização foram a necessidade de uma avaliação objetiva dos resultados da utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, especialmente a Contratação Integrada, por ter representado a mudança mais extensiva em relação aos demais institutos de contratação (peça 1, p. 4).

II.2. Visão geral do objeto

12. Por cerca de vinte anos, as instituições públicas brasileiras fizeram a maioria das suas contratações sob a égide da Lei 8.666/1993. No transcorrer desse período, parte desse normativo se tornou obsoleto e carecia de adequações, mormente, em virtude da necessidade de se realizar as obras da Copa do Mundo/2014 e das Olimpíadas/2016 em tempo hábil.

13. Nesse contexto, surgiu o RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas (Lei 12.462/2011) como um novo regime de contratação de obras públicas, cujos objetivos, nos termos do art. 1º, § 1º, da Lei 12.462/2011, são:

- a) ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;
- b) promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
- c) incentivar a inovação tecnológica; e
- d) assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

14. Posteriormente à edição da Lei 12.462/2011, a aplicação do RDC foi ampliada para as seguintes contratações:

- a) obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (incluído pela Lei 12.688/2012);
- b) obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS (incluído pela Lei 12.745/2012);
- c) obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo (incluído pela Lei 13.190/2015);
- d) ações no âmbito da segurança pública (Lei 13.190/2015);

- e) obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação da infraestrutura logística (incluído pela Lei 13.190/2015);
- f) contratos de locação de bens móveis e imóveis, nos quais o locador realiza prévia aquisição, construção ou reforma substancial, com ou sem aparelhamento de bens (incluído pela Lei 13.190/2015);
- g) ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação (incluído pela Lei 13.243/2016).

15. Essa ampliação no uso do RDC foi um dos motivos pelos quais a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal – CMA solicitou ao TCU a realização desta auditoria. Vale transcrever trecho das justificativas contidas no Ofício 204/2015/CMA (peça 1, p. 5):

‘Naturalmente, é preciso ter foco na verificação: O RDC representou um grande leque de mudanças em todas as áreas da contratação pública: é preciso segregar, para efeito de análise, a mudança em seus mais variados aspectos, para uma compreensão mais estruturada. Este requerimento aborda o tema que suscitou mais polêmica e que representou mudança mais extensa em relação à situação anterior: a questão da ‘contratação integrada’, pela qual se tornou lícito deixar a definição do projeto básico como uma atribuição do licitante.’

16. Como já relatado, em sua solicitação a CMA sugeriu que este trabalho fosse embasado em uma comparação de uma amostra significativa de contratações de obras similares efetivadas sob o RDC-Contratação Integrada com outra igualmente significativa que não o tenha utilizado

17. Diante disso, e considerando que o escopo deste trabalho abrangeu sobretudo as contratações efetivadas pelo DNIT, consideraram-se aptos a atender à condição de similaridade estabelecida pela CMA as contratações realizadas por aquela autarquia cujos objetos compreendiam os seguintes tipos de intervenção em rodovias (peça 31, p. 7 a 12 – Terminologias Rodoviárias Usualmente Utilizadas – Versão 1.1, Agosto/2007):

- a) implantação - execução de uma obra que tem por objetivo promover a interligação de malhas viárias regionais e interligar sistemas modais existentes;
- b) duplicação – tem por objetivo primordial aumentar de maneira substancial a capacidade da pista existente com a construção de novas faixas de rolamento e o ajuste dos esquemas de circulação das interseções e obras de artes existentes;
- c) restauração - conjunto de operações destinadas a restabelecer o perfeito funcionamento de um bem deteriorado ou avariado, e restabelecer na íntegra, suas características técnicas originais;
- d) programa Crema 2ª Etapa - contratos de manutenção com longa duração (5 anos), com responsabilidade direta do contratado na execução das obras, no controle de qualidade e nos serviços de manutenção.

18. Portanto, não são objeto desta auditoria, devido à singularidade dos empreendimentos que conduzem à impossibilidade de comparação, as contratações envolvendo a execução de obras de arte especiais, de túneis, de pontes e de passarelas. Também não fazem parte da análise os contratos de supervisão e de obras do programa Crema 1ª Etapa (prazos de 2 anos), por não terem sido objeto das Contratações Integradas, foco desta auditoria.

19. Além desses dados relativos a obras de Implantação, Restauração e Crema 2ª Etapa, também foram solicitados ao DNIT dados dos contratos relativos ao Programa Nacional de Segurança e Sinalização Rodoviária - BR-Legal (Evidência 2). Todas as licitações

desse programa foram realizadas no âmbito da Contratação Integrada e servirão de complemento à análise desse instituto.

II.2.1. Algumas inovações de ordem geral trazidas pelo RDC em comparação com a Lei 8.666/1993

II.2.1.1. Inversão de fase em relação ao previsto na Lei 8.666/1993

20. Como regra, no RDC a fase de habilitação será posterior àquela do julgamento das propostas. Ou seja, será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, visando assim uma simplificação do procedimento, já que a análise dos documentos de habilitação estará limitada ao licitante vencedor (art. 14, inc. II, da Lei 12.462/2011).

II.2.1.2. Orçamento preferencialmente sigiloso

21. A Lei 12.462/2011, em seu art. 6º, dispôs que o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas. A exceção deverá ocorrer nas licitações em que for adotado o julgamento pelo maior desconto, pois a divulgação do orçamento é imprescindível para as licitantes elaborarem as suas propostas.

22. Avalia-se também que, mesmo em outras situações, o sigilo do orçamento não é uma obrigatoriedade. Isso porque, nos termos do § 3º, art. 6º, da Lei 12.462/2011, a lei parece facultar ao gestor divulgá-lo quando estabelece o que segue: 'se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso (...)'

II.2.1.3. Negociação de condições mais vantajosas com o licitante vencedor

23. A utilização de orçamento sigiloso conduz à possibilidade de os licitantes ofertarem preços acima dos estimados pela Administração Pública. Em decorrência disso, por meio do art. 26 da Lei 12.462/2011, admitiu-se aos gestores negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado de modo que o valor ofertado se enquadre no limite definido pela Administração.

II.2.1.4. Ambiente eletrônico ou presencial e modo de disputa aberto ou fechado

24. O art. 13 da Lei 12.462/2011 estabelece que as licitações devem ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a forma presencial.

25. Por meio dos artigos 16 e 17 da Lei 12.462/2011, há possibilidade de adoção de dois modos de disputa:

- a) aberto - os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado;
- b) fechado - as propostas apresentadas pelos licitantes serão sigilosas até a data e hora designadas para que sejam divulgadas.

26. Nos termos do art. 24 do Decreto 7.581/2011, que regulamenta o RDC, permite-se que os modos de disputa, aberto e fechado, sejam combinados em uma mesma licitação, da seguinte forma:

I - caso o procedimento se inicie pelo modo de disputa fechado, serão classificados para a etapa subsequente os licitantes que apresentarem as três melhores propostas, iniciando-se então a disputa aberta com a apresentação de lances sucessivos, nos termos dos arts. 18 e 19; e

II - caso o procedimento se inicie pelo modo de disputa aberto, os licitantes que apresentarem as três melhores propostas oferecerão propostas finais, fechadas.

II.2.1.5. Regimes de execução

27.A Lei 12.462/2011 prevê, em seu art. 8º, cinco regimes de execução contratual: empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, contratação por tarefa, empreitada integral ou contratação integrada.

28.Nos termos do § 1º, art. 8º, da mesma Lei 12.462/2011, a empreitada por preço global, a empreitada integral e a contratação integrada deverão ser preferencialmente adotadas.

29.Os quatro primeiros regimes listados no art. 8º da Lei 12.462/2011 são aplicações análogas às da Lei 8.666/1993, tendo como diferencial do LGL, entre outros, a realização da fase de apresentação das propostas de preços e de lances previamente à etapa de habilitação e a previsão de haver fase recursal única. Registre-se que, nesses casos, é exigido que o órgão ou entidade licitante elabore projeto básico previamente à publicação do edital, o qual deverá conter todos os elementos previstos em lei.

30.Vale relembrar que será adotado o nome RDC-Parte Geral para agrupar as características pertencentes a esses quatro regimes, empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, contratação por tarefa, empreitada integral, de modo a diferenciá-los do RDC-Contratação Integrada.

II.2.2. Contratação Integrada

31.A contratação integrada (RDC-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 (§ 1º, art. 9º, Lei 12.462/2011). A seguir, serão tratadas as principais características desse regime.

II.2.2.1. Licitação a partir de anteprojeto de engenharia

32.Nos termos do inciso I, § 2º, art. 9º, da Lei 12.462/2011, 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.

33.A realização do procedimento licitatório tendo como base anteprojeto de engenharia é a característica principal da Contratação Integrada que a diferencia dos demais institutos. Seguem figuras esquemáticas retratando o momento da licitação em relação às fases de elaboração dos projetos segundo a Lei 8.666/1993 e a Lei 12.462/2011: [constam do documento original].

34.Como visto, a Contratação Integrada demanda a existência de anteprojeto, enquanto os demais institutos requerem a existência de projeto básico e/ou executivo para a realização do procedimento licitatório.

II.2.2.2. Matriz de riscos

35.Nos termos do § 5º, art. 9º, da Lei 12.462/2011:

‘Se o anteprojeto contemplar matriz de alocação de riscos entre a administração pública e o contratado, o valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pela entidade contratante. (Incluído pela Lei nº 13.190, de 2015)’

36.Vale transcrever também excerto do Acórdão 1.310/2013-TCU-Plenário, o qual antecedeu a promulgação da Lei nº 13.190/2015, que altera pontos da Lei 12.462/2011, dentre outras providências:

‘9.1) recomendar ao DNIT que, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU:

9.1.1) preveja doravante, nos empreendimentos licitados mediante o regime de contratação integrada, conforme faculta o art. 9º da Lei 12.462/2011, ‘matriz de riscos’ no instrumento convocatório e na minuta contratual, para tornar o certame mais transparente, fortalecendo, principalmente, a isonomia da licitação (art. 37, XXI da Constituição Federal; art. 1º, §1º, IV da Lei nº 12.462/2011) e a segurança jurídica do contrato.’

37.Desse modo, a matriz de risco tem como objetivo definir responsabilidades contratuais entre as partes em termos de ônus financeiro decorrentes de fatos supervenientes à assinatura do ajuste que tenham potencial impacto no adimplemento do objeto.

II.2.2.3. A escolha da Contratação Integrada deve ser justificada do ponto de vista técnico e econômico e utilizada em casos específicos.

38.Segundo o art. 9º da Lei 12.462/2011, nas licitações de obras e serviços de engenharia no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

- a) envolvam inovação tecnológica ou técnica;
- b) possam ser executados com diferentes metodologias;
- c) possibilidade de execução com tecnologia de domínio restrito.

II.2.2.4. Restrição a aditivos contratuais.

39.Nos termos do § 4º, art. 9º da Lei 12.462/2011, quando for adotada a contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos:

- a) para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior;
- b) por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

II.3. Objetivo e questões de auditoria

40.A presente auditoria teve por objetivo avaliar os resultados para a Administração Federal da introdução de licitações realizadas por meio da ‘contratação integrada’ prevista nos arts. 8º, inciso V, e 9º, da Lei 12.462/2011.

41.A partir do objetivo do trabalho e a fim de atender aos termos do Ofício 204/2015/CMA, formularam-se as questões adiante indicadas:

- a) Questão 1: Foram observadas diferenças significativas nos resultados de contratações sob a figura da Contratação Integrada em comparação com os resultados obtidos em outros regimes igualmente significativos?
- b) Questão 2: Existem evidências de que a especificação do objeto do contrato pela Administração mantém a precisão exigida para a contratação pública, ou, ao contrário, de que o objeto tenha sido definido contratualmente de forma a comprometer a satisfação do interesse público que motivou o contrato?
- c) Questão 3: Existem avaliações dos resultados da utilização da Contratação Integrada no Brasil promovidas por outros órgãos da Administração ou instituições independentes? Caso a resposta seja afirmativa, quais as conclusões do trabalho e sua confiabilidade?

II.4. Metodologia utilizada

42. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União (Portaria-TCU n. 280, de 8 de dezembro de 2010, alterada pela Portaria-TCU n. 168 de 30 de junho de 2011) e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU (Portaria-Segecex n. 26 de 19 de outubro de 2009).

II.4.1. Metodologia adotada para definição do escopo da auditoria

43. Nos termos do Ofício 204/2015/CMA (peça 1), esta auditoria tem como objetivo avaliar os resultados para a Administração Pública Federal quanto à utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, RDC-Contratação Integrada, a partir da comparação de uma amostra significativa de contratações de obras similares sob esse regime com outra igualmente significativa que não o tenha utilizado.

44. Apesar de a CMA não ter definido qual seria a fonte de dados que subsidiaria a comparação com o RDC-Contratação Integrada, é natural que essa avaliação ocorresse a partir de informações providas da aplicação da Lei 8.666/1993. Isso porque são as obras e serviços realizados sob a égide dessa Lei que possuem a maior probabilidade de atender aos pressupostos dessa auditoria, que é a existência de uma amostra significativa de obras similares às do RDC-Contratação Integrada.

45. Também foram objeto de comparação com as Contratações Integradas o grupo de obras licitado sob a égide da própria Lei 12.462/2011 (RDC), abrangendo os seguintes regimes: empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, contratação por tarefa e empreitada integral (RDC-Parte Geral). Ou seja, todos os regimes previstos no RDC, menos as Contratações Integradas.

46. Nesse passo, vale registrar que as comparações possíveis entre Contratação Integrada e contratos no âmbito da Lei 8.666/1993 se restringiram às obras licitadas na modalidade Concorrência (art. 22, I, da Lei 8.666/1993), sobretudo em razão de possuírem objetos de maior semelhança em relação às obras contratadas sob o regime da Contratação Integrada.

47. Também para garantir os critérios contidos no Ofício 204/2015/CMA (amostra significativa de obras similares), o escopo da auditoria se restringiu aos dados fornecidos pelo DNIT, nos termos do item 9.2 do Acórdão 741/2016-TCU-Plenário.

48. Com fundamento nas questões de auditoria, foi encaminhado ofício ao DNIT (peça 20) requerendo informações que pudessem subsidiar essa análise, cuja resposta deveria abarcar contratos de obras rodoviários do DNIT na modalidade concorrência posteriores ao ano de 2009 (Lei 8.666/1993) e empreendimentos regidos pelo RDC, Contratação Integrada ou não (Lei 12.462/2011).

49. Deve-se observar que, em razão desse requisito (contratos celebrados a partir de 2009), a amostra utilizada abarcou editais publicados com datas anteriores ao ano de 2009. Vale registrar, por exemplo, que, nos dados fornecidos pelo DNIT, há um contrato formalizado em 6/5/2009 (Contrato 190/2008), cujo edital data do ano de 1998 (Edital 3/1998-00).

50. Conforme já relatado no item 'Visão geral do objeto', os dados requeridos se restringiram a obras de implantação, restauração e as relativas ao programa Crema 2ª Etapa. Assim, obras de características singulares, como as obras de arte especiais, túneis e pontes, não foram requisitadas em decorrência da carência de elementos que subsidiassem eventuais comparações.

51. Informações similares também foram requeridas à Valec, MI e Infraero no âmbito do TC 034.974/2015-6, durante a fase de planejamento. As respostas dessas entidades foram eventualmente aplicadas subsidiariamente às informações do DNIT, uma vez que não possuem os critérios definidos no Ofício 204/2015/CMA (amostra significativa de obras similares), haja vista a pequena quantidade de dados fornecidos, e também não apresentam similaridade entre os objetos licitados, requisitos desta auditoria.

52. Por meio do Ofício 204/2015/CMA (peça 1), também foi requerido ao TCU avaliar se as especificações de objetos contratados pela Administração mantêm a precisão exigida para a contratação pública ou, de forma contrária, há indícios de que esses objetos estão sendo definidos de forma a comprometer a satisfação do interesse público.

53. A fim de atender a essa demanda da CMA, foram analisados os resultados de fiscalizações realizadas pelo TCU em obras e serviços que se valeram do emprego da Contratação Integrada. Nesse contexto, fez-se uma compilação dos achados de auditoria encontrados nessas fiscalizações e também de outros pontos úteis à caracterização dos fatos.

54. Por fim, a CMA requereu do TCU discorrer sobre eventuais avaliações de resultados das contratações integradas no Brasil promovidas por órgãos da Administração ou instituições independentes, incluindo nessa análise a opinião quanto ao grau de confiabilidade dos estudos do ponto de vista metodológico e empírico.

55. A fim de atender a essa solicitação, foram realizadas pesquisas em sites da Administração Pública, bem como em sites de associações de profissionais e sindicatos relacionados à área de obras e serviços de engenharia.

II.5. Limitações inerentes à auditoria

56. De início, vale registrar o retardamento na entrega dos dados pelo DNIT. O primeiro ofício de requisição desta auditoria foi enviado ao DNIT em 15/12/2015, com prazo para resposta até 28/1/2016 (peça 20, p.1). Nesse mesmo dia, foi realizada reunião no DNIT com vistas a explicar os objetivos desse trabalho.

57. Nessa data (28/1/2016), o DNIT apresentou o Ofício 132/2016/DG/DNIT com resposta parcial e com pedido de prorrogação de prazo para atender ao restante da demanda (peça 30, p.1). Esses dados faltantes só foram encaminhados em março.

58. Após avaliação da resposta encaminhada pelo DNIT, constatou-se carência de elementos que pudessem subsidiar este trabalho, haja vista que, mais uma vez, os dados solicitados não foram apresentados em sua totalidade. Diante disso, foi encaminhado novo ofício ao DNIT (Ofício 04-544/2015 – Equipe de Auditoria) com a solicitação de preenchimento dos campos faltantes da planilha modelo encaminhada em dezembro de 2015 (peça 24, p.1). Também foi realizada nova reunião em 14/4/2016 com o corpo técnico do DNIT para alinhar os trabalhos de preenchimento da tabela.

59. Os dados definitivos que possibilitaram a análise contida nesta auditoria foram encaminhados ao TCU somente em 11/5/2016 (peça 24, p. 3), portanto, cinco meses após a requisição inicial. Esse fato constituiu em fator limitante quanto à celeridade do processo.

60. Limitações relativas ao quantitativo de dados que inviabilizaram a obtenção de uma avaliação estatística conclusiva também foram presentes neste relatório. Mas, nesse caso, tais limitações estão detalhadas ao longo do relatório.

II.6. Benefícios estimados da fiscalização

61. Os trabalhos desenvolvidos nesta auditoria tiveram como benefício a possibilidade de visualizar os resultados advindos da aplicação do RDC de uma maneira consolidada e comparativa, contribuindo para um eventual incremento da economia, eficiência, eficácia ou efetividade das futuras contratações públicas.

III. Achados de auditoria – Exame Técnico

III.1. Análise comparativa dos dados decorrentes da aplicação do RDC-Contratação Integrada com outros regimes.

62. A primeira questão de auditoria deste trabalho versa sobre a análise quanto a possíveis diferenças entre os resultados obtidos em contratações realizadas pela Administração Pública sob a figura do RDC-Contratação Integrada e os resultados obtidos em contratações efetivadas por meio de outros regimes licitatórios igualmente significativos. Todas as análises realizadas neste item III.1 estão fundamentadas em planilha vinculada a estes autos (Evidência 1 - item não digitalizável).

63. Visando obter elementos para fundamentar a elucidação dessa questão, avaliou-se a magnitude da utilização do RDC-Contratação Integrada no âmbito do DNIT, bem como efetivou-se uma série de comparações entre os resultados obtidos nas licitações realizadas por meio do RDC-Contratação Integrada em relação aos certames efetivados por meio da LGL e do RDC-Parte Geral.

64. Tais análises estão apresentadas a seguir, sendo agrupadas da seguinte forma:

- a) Item III.1.1. Utilização do RDC-Contratação Integrada no âmbito do DNIT;
- b) Item III.1.2. Descontos alcançados nos procedimentos licitatórios em função do número de licitantes;
- c) Item III.1.3. Descontos alcançados nos procedimentos licitatórios em função da forma de disputa: Presencial ou Eletrônica;
- d) Item III.1.4. Descontos alcançados nos procedimentos licitatórios em função do modo de disputa: Aberto, Fechado ou Combinado;
- e) Item III.1.5. Descontos alcançados nos procedimentos licitatórios em função da adoção de sigilo ou não do orçamento do empreendimento a ser executado;
- f) Item III.1.6. Diferença entre os preços base utilizados nos orçamentos de referência;
- g) Item III.1.7. Diferença entre os prazos de execução dos empreendimentos;
- h) Item III.1.8. Quantidade de aditivos formalizados;
- i) Item III.1.9. Percentual de sucesso do procedimento licitatório;
- j) Item III.1.9. Resumo das análises relativas à primeira questão de auditoria.

65. Alguns desses exames são feitos a partir de licitações efetivadas no âmbito da própria Lei 12.462/2011, como as comparações entre o modo de disputa (aberto, fechado ou combinado), a forma (presencial ou eletrônica) e o sigilo do orçamento (sigiloso ou não).

Todas essas análises visaram, ao final, a contextualizar a utilização do RDC-Contratação Integrada perante os demais institutos licitatórios.

66.A par desses objetivos, iniciou-se a avaliação dos dados disponibilizados pelo DNIT, os quais estão assim distribuídos:

Tabela 3: Universo da Amostra

Origem das informações	Critério para inclusão na amostra	Quantidade de editais
DNIT	RDC - Contratação Integrada	50
	RDC – Parte Geral	75
	Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/1993)	251
Total de Licitações		376

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

67.Relembra-se que os dados referem-se a editais cujos contratos foram formalizados a partir de janeiro/2009 e são relativos a obras de Implantação, de Restauração e do programa Crema 2ª Etapa.

(...)

69.Importante registrar que o DNIT não apresentou todos os dados requisitados desses 376 empreendimentos. Citam-se, por exemplo, ausências parciais de informações sobre extensão em quilômetros da obra, prazos de elaboração de projetos e tempo dos aditivos (ver item não digitalizável).

70.Alguns dados relativos à efetiva contratação das obras nem mesmo existem. Por exemplo: dados de quatorze editais foram encaminhados pelo DNIT, mas não houve proposta nessas licitações. Assim, embora se possa avaliar prazos de projetos e preços de referência para esses empreendimentos, análises sobre descontos não são possíveis.

71.Portanto, para cada análise realizada neste trabalho, há um número de eventos disponíveis para o exame. Daí a razão porque não se verifica uma constante no número de dados avaliados. Registre-se que, para cada análise, esse número de eventos avaliados está informado na tabela que resume os respectivos cálculos.

III.1.1 – Utilização do RDC-Contratação Integrada no âmbito do DNIT

72.Inicialmente, avalia-se a utilização dos regimes licitatórios ao longo dos anos. Seguem os dados:

Tabela 4: Distribuição anual dos editais

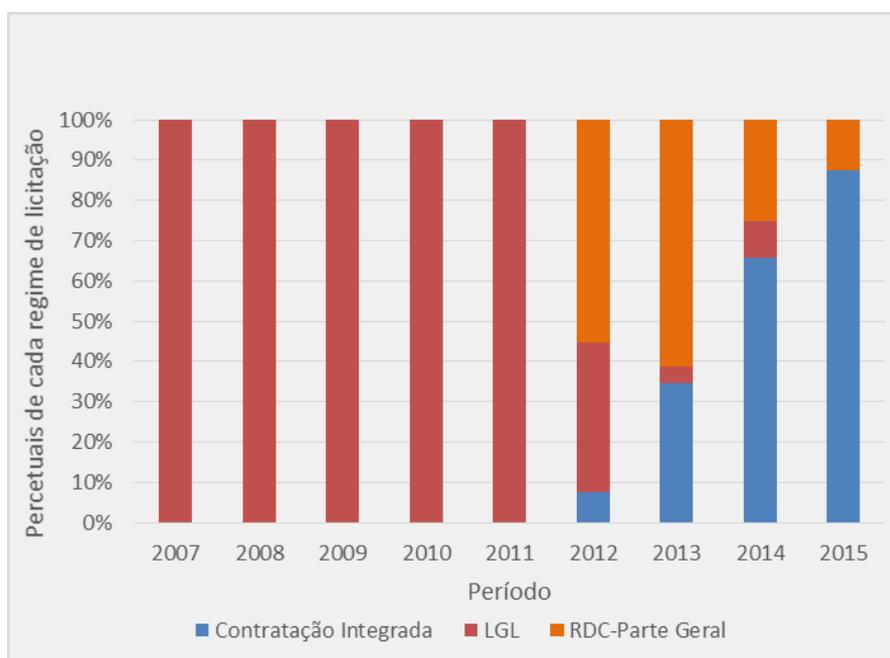
Ano	RDC-Contratação Integrada	RDC-Parte Geral	LGL
1998	0	0	1
2007	0	0	9
2008	0	0	37
2009	0	0	91
2010	0	0	63

2011	0	0	21
2012	5	36	24
2013	17	30	2
2014	21	8	3
2015	7	1	0
Total	50	75	251

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

73.Excluída a licitação de 1998 para fins de simplificação, tem-se o seguinte gráfico:

Figura 4: Distribuição anual das modalidades licitatórias



Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia

74.Os dados da figura acima indicam a opção clara do DNIT pela adoção do RDC-Contratação Integrada em detrimento às demais modalidades licitatórias, sobretudo a partir do exercício de 2014. Por exemplo, em contratações relacionadas ao programa BR-Legal, a opção pela Contratação Integrada foi irrestrita (100%), conforme se pode ver na evidência 2.

75.Esses fatos remontam para a possibilidade de descumprimento do inciso II, art. 9º da Lei 12.462/2011, utilizado para justificar essas contratações. Vale transcrever esse dispositivo legal:

‘Nas licitações de obras e serviços de engenharia no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

I - envolvam inovação tecnológica ou técnica;

II - possam ser executados com diferentes metodologias;

III - possibilidade de execução com tecnologia de domínio restrito.’

76.Em análise amostral, verificou-se que as justificativas registradas pelo DNIT para a adoção da Contratação Integrada, segundo o inciso II, art. 9º, da Lei 12.462/2011, são genéricas e padronizadas para todos os tipos de obras (Evidência 3). Citam, entre outros, a necessidade de celeridade, eficiência e transparência no uso de recursos públicos, bem como a necessidade de adoção de metodologias inovadoras.

77.Essas citações de cunho geral não albergam a determinação da lei de justificar técnica e economicamente a utilização do RDC-Contratação Integrada.

78.É de se notar que esta Corte de Contas já exarou vários acórdãos reportando a ausência de justificativas ou mesmo a inviabilidade de se utilizar o RDC-Contratação Integrada, por não estarem devidamente evidenciadas as condições que possibilitem o uso de metodologias diferenciadas. Citam-se os seguintes:

‘Acórdão 2.164/2013-TCU-Plenário – Relator, Ministro Augusto Sherman.

Objeto: BR-Legal

9.1.4. não preenchimento dos requisitos necessários à contratação integrada, por ocasião da definição da escolha do modelo de licitação e respectivo modo de execução dos serviços do BR-Legal, relativos à sinalização (horizontal / vertical) e dispositivos de segurança, objeto do Edital 854/2012-00, situação que afronta o disposto no art. 9º, § 2º, inciso III, c/c art. 20, § 1º, da Lei 12.462, de 4/8/2011, uma vez que os serviços objeto da contratação:

9.1.4.1. não apresentam a natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica do objeto licitado (art. 20, § 1º, inciso I, da Lei 12.462/2011, e subitem 9.1.1 do Acórdão 1.510/2013 – TCU - Plenário);

9.1.4.2. **não se referem, em princípio, a serviços que possam ser executados com diferentes metodologias** ou tecnologias de domínio restrito no mercado (art. 20, § 1º, inciso I, da Lei 12.462/2011 e subitem 9.1.1 do Acórdão 1.510/2013 - Plenário), haja vista se referirem a serviços comuns, asseguradas as execuções por especificações normativas, e, portanto, muito semelhantes aos contratos de conservação rodoviária, para os quais este Tribunal já determinou o emprego da modalidade pregão (Acórdão 1.936/2011 – Plenário);’ (grifo nosso)

‘Acórdão 1510/2013-TCU-Plenário – Relator, Ministro Valmir Campelo.

Objeto: Obras no terminal de passageiros do aeroporto Internacional Afonso Pena, em São José dos Pinhais/PR

9.1. notificar a Infraero, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, em razão de os futuros instrumentos convocatórios que venha a publicar, tendo em vista as irregularidades encontradas no Edital RDC Presencial 013/DALC/SBCT/2012, observe os seguintes requisitos para as licitações baseadas no regime de contratação integrada:

(...)

9.1.1.2. tendo em vista que uma obra licitada com base no anteprojeto já carrega em si a possibilidade de a contratada desenvolver metodologia e/ou tecnologia própria para a feitura do objeto, **no caso de a motivação para a utilização da contratação integrada estiver baseada nessa viabilidade de emprego de diferenças metodológicas, nos moldes do art. 20, § 1º, inciso II, da Lei 12.462/2011, justifique, em termos técnico-econômicos, a vantagem de sua utilização, em detrimento de outros regimes preferenciais preconizados no art. 8º, § 1º c/c art. 9º, § 3º da Lei 12.462/2011;**’ (grifo nosso).

‘Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário – Relatora, Ministra Ana Arraes.

Objeto: Obras de dragagem de acesso ao Porto de Rio Grande/RS

9.1.1. **a opção pelo regime de contratação integrada com base no inciso II do art. 9º da Lei 12.462/2011 deve ser fundamentada em estudos objetivos que a justifiquem técnica e economicamente e considerem a expectativa de vantagens quanto a competitividade, prazo, preço e qualidade em relação a outros regimes de execução**, especialmente a empreitada por preço global, e, entre outros aspectos e quando possível, a prática internacional para o mesmo tipo de obra, sendo vedadas justificativas genéricas, aplicáveis a qualquer empreendimento;’ (grifo nosso)

79. Portanto, essas análises reportam para a generalização do uso do RDC-Contratação Integrada no âmbito do DNIT, fundamentada na possibilidade de execução das obras com diferentes metodologias, sem que estas apresentem requisitos técnicos para isso.

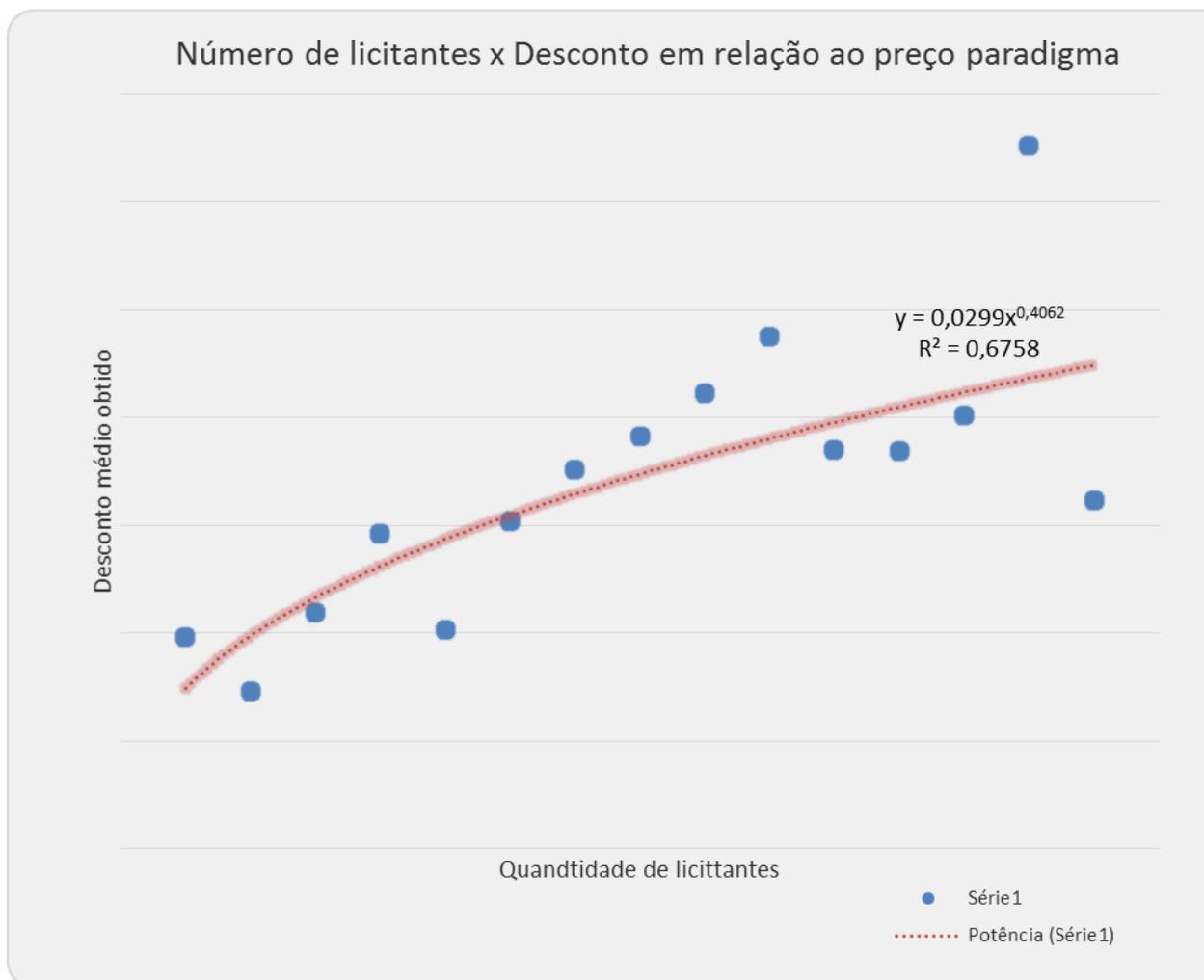
80. Por fim, vale registrar que tramita nesta Corte de Contas o TC 024.950/2014-9, processo que tem como objetivo avaliar os procedimentos utilizados pelo DNIT para elaboração, análise e aprovação de anteprojetos a serem utilizados em licitações no âmbito do RDC-Contratação Integrada. Em relatório, esta unidade técnica propôs, entre outras, medidas relacionadas à necessidade de justificativas quanto ao enquadramento do objeto no regime RDC-Contratação Integrada. O processo aguarda julgamento do TCU.

III.1.2 – Descontos alcançados nos procedimentos licitatórios em função do número de licitantes

81. Inicialmente, apresenta-se gráfico com o número de licitantes *versus* o desconto médio obtido a partir dos procedimentos licitatórios realizados por meio do RDC e da LGL.

82. As licitações com dezesseis ou mais competidores (treze certames, 2,8% da amostra total) foram excluídas dessa análise em razão da dispersão que os respectivos descontos apresentaram. Adotou-se essa medida de modo a elevar o R^2 (correlação entre as variáveis) de 0,3914 para 0,6758, dando mais consistência à equação de desconto X nº de licitantes.

Figura 5: Número de licitantes x Desconto no procedimento licitatório



83. Como era esperado, o número de licitantes influencia consideravelmente na obtenção de maiores descontos na licitação.

84. A partir dessa constatação, analisaram-se os descontos por modalidade licitatória. Os resultados estão dispostos a seguir.

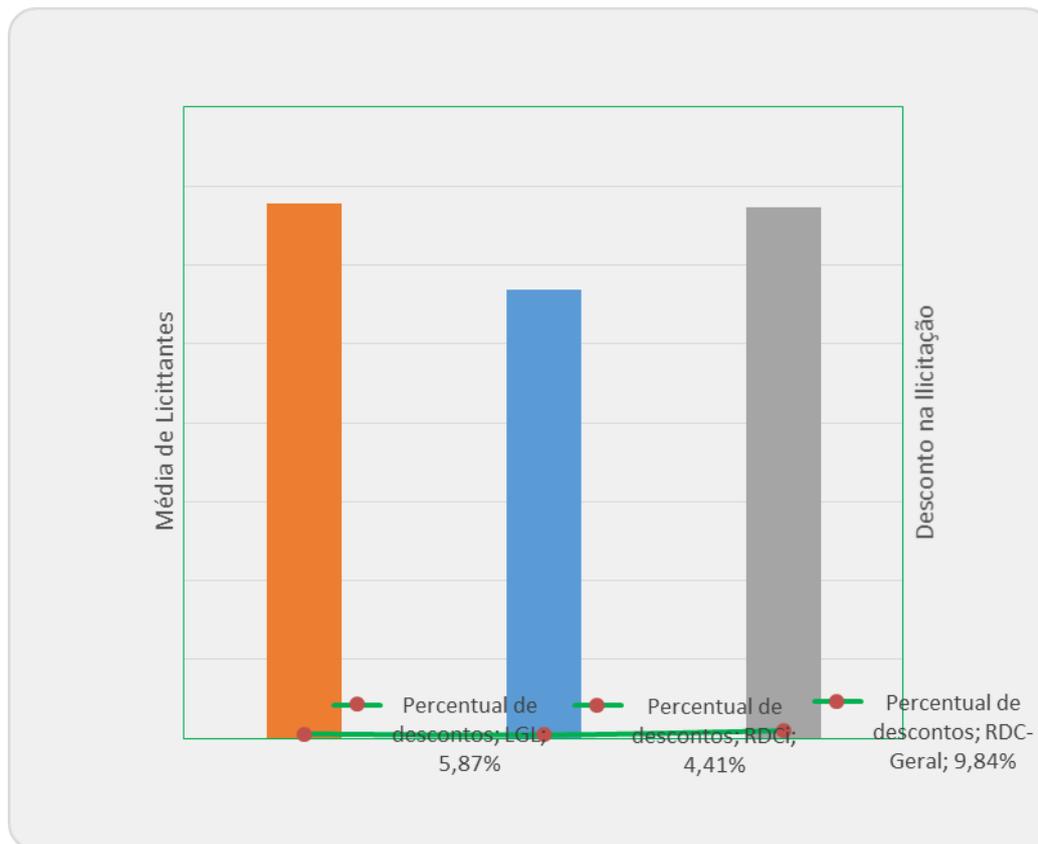
Tabela 5: Descontos médios nos procedimentos licitatórios

Modalidade licitatória	Média de licitantes	Desconto médio na licitação	Desvio padrão	Número de licitações
RDC - Contratação Integrada	5,7	4,41%	5,82%	50
RDC – Parte Geral	6,7	9,84%	8,66%	74
Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/1993)	6,8	5,87%	6,61%	236

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

85. Graficamente, tem-se:

Figura 6: Descontos médios por regime de licitação



Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia

86. Nota-se que o número de licitantes na modalidade RDC-Contratação Integrada é ligeiramente inferior ao número de licitantes das demais modalidades, influenciando negativamente os descontos obtidos nas licitações realizadas sob esse tipo de regime.

III.1.3 – Descontos nos procedimentos licitatórios em função do modo de disputa: Aberto, Fechado, Combinado

87. Com base nos dados apresentados pelo DNIT, elaborou-se a Tabela 6 a seguir:

Tabela 6: Descontos médios x Modos de disputa

Modalidade licitatória	Modo de disputa	Desconto médio na licitação	Desvio padrão	Número de licitações
RDC - Contratação Integrada	Aberto	3,77%	5,94%	36
RDC-Parte Geral	Aberto	2,83%	5,7%	15
RDC - Contratação Integrada	Fechado	6,02%	4,53%	7
RDC-Parte Geral	Fechado	1,86%	3,06%	8
RDC - Contratação Integrada	Combinado	6,24%	5,82%	7

Modalidade licitatória	Modo de disputa	Desconto médio na licitação	Desvio padrão	Número de licitações
RDC-Parte Geral	Combinado	11,89%	7,03%	51

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

(...)

89. Percebe-se indicativo de vantajosidade para fins de obtenção de maior desconto no modo de disputa combinado do RDC-Parte Geral. No RDC-Contratação Integrada, até mesmo pela baixa média de descontos conforme visto na Figura 6, esse indício de vantagem é menor, mais ainda existente.

90. A percepção quanto a esse indicativo de vantagem da disputa combinada em relação às demais já havia sido presumida por doutrinadores, em razão de esse modo de disputa estimular as licitantes a apresentarem suas melhores propostas em dois estágios distintos da licitação, as fases abertas e fechadas. Esse entendimento fica claro no seguinte excerto do livro Regime Diferenciado de Contratação, de Benjamin Zymler e Laureano Canabarro Dios, Editora Fórum, p. 107:

‘Com a combinação dos modos, sopesa-se os prós e contras do sistema aberto e fechado. Isso porque, na fase fechada, estimula-se os licitantes a apresentarem desde logo as propostas mais competitivas e, na fase aberta, propicia-se aos licitantes a possibilidade de cobrirem as propostas de seus concorrentes. A desvantagem é que essas oportunidades somente estarão disponíveis aos que passarem para a segunda fase.’

III.1.4 – Descontos nos procedimentos licitatórios em função da forma de disputa: Presencial ou Eletrônica

91. Nesse caso, foram excluídos da amostra os dados relativos ao modo de disputa combinado. Isso porque todas as licitações efetivadas com esse modo de disputa utilizaram a forma presencial, inviabilizando-se a comparação com a forma eletrônica. A partir dessas premissas, segue o resultado dos cálculos:

Tabela 7: Descontos médios x Forma de disputa

Modalidade licitatória	Forma de disputa	Desconto médio na licitação	Desvio padrão	Número de licitações
RDC - Contratação Integrada	Presencial	3,27%	4,49%	35
RDC-Parte Geral	Presencial	1,36%	2,66%	11
RDC - Contratação Integrada	Eletrônico	7,13%	7,50%	15
RDC-Parte Geral	Eletrônico	3,54%	6,21%	12

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

(...)

93. Em que pese os dados apresentarem desvios padrão relativamente altos, os valores alcançados indicam que as licitações na forma de disputa Eletrônica tendem a apresentar descontos superiores ao modo de disputa presencial. Vale ressaltar que, também nesses

casos, os doutrinadores já haviam presumido a vantajosidade da disputa Eletrônica para fins de obtenção de maiores descontos. Transcreve-se texto do livro RDC e Contratação Integrada na Prática, de Cláudio Sarian Altounian e Rafael Jardim Cavalcante, Editora Fórum, p. 127:

‘A vantagem da forma eletrônica é significativa em relação à presencial, pois reduz o custo dos licitantes na participação do certame, em especial aqueles sediados em local distinto do definido para o processamento da licitação. Também dificulta a formação de conluíus, viabilizados pelo encontro prévio dos licitantes na ‘antessala’ do pregão. Neste último caso, com o conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes momentos antes da disputa, quanto menor o número de concorrentes, maior a chance de ‘acertos’ prévios ao início da licitação.’

94.Registre-se que, nos termos do art. 13 da Lei 12.462/2011, a forma de disputa eletrônica é de utilização preferencial em relação à presencial, indicando a opção do legislador por essa forma de licitação.

III.1.5 – Descontos alcançados nos procedimentos licitatórios em função da adoção de sigilo ou não do orçamento do empreendimento a ser executado

95.Com base nos dados apresentados pelo DNIT, elaborou-se a tabela a seguir.

Tabela 8: Descontos médios x Sigilo do orçamento

Modalidade licitatória	Modo de disputa	Desconto médio na licitação	Desvio padrão	Número de licitações	Número médio de licitantes por certame
RDC - Contratação Integrada	Sigiloso	4,61%	5,84%	41	5,07
RDC-Parte Geral	Sigiloso	10,84%	7,58%	55	6,96
RDC - Contratação Integrada	Não Sigiloso	3,62%	5,77%	9	8,44
RDC-Parte Geral	Não Sigiloso	4,62%	6,66%	19	6,05

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

(...)

97.Mais uma vez os dados examinados apresentam desvios padrão relativamente altos. Não obstante esse fato, pode-se verificar que os valores alcançados indicam que, no RDC-Parte Geral, as licitações com orçamento sigiloso tendem a apresentar maiores descontos que as licitações com orçamento não sigiloso.

98.No caso do RDC-Contratação Integrada, além de altos desvios padrão (5,84% e 5,77%), as médias estão muito próximas (4,61% e 3,62%), indicando não haver possibilidade de se atribuir vantajosidade do orçamento sigiloso em relação ao orçamento não sigiloso.

99.Entretanto, é importante ressaltar, quanto a esses descontos no RDC-Contratação Integrada, que o exame em relação a eventual vantajosidade da utilização de orçamento sigiloso no RDC-Contratação Integrada pode estar sendo influenciado por outras variáveis. Note-se que todas as nove licitações com orçamento não sigiloso no RDC-Contratação Integrada foram presenciais, sendo sete delas abertas (evidência 1, quadro 1). Conforme já relatado anteriormente, as licitações presenciais e abertas tendem a

apresentar menores descontos, quando comparadas aos seus pares (eletrônicas e fechadas ou combinadas). Esse fato, por certo, repercutiu na análise dos descontos relacionados ao sigilo dos orçamentos no RDC-Contratação Integrada.

100. Esse indício de que a análise quanto ao desconto relacionado ao sigilo do orçamento no RDC-Contratação Integrada encontra-se influenciada por outras variáveis também é corroborado pelos resultados obtidos nos exames relativos à competitividade dos certames. Conforme Tabela 8, as licitações com o orçamento não sigiloso em certames na modalidade RDC-Contratação Integrada tiveram maior número de concorrentes (média de 8,44) que as licitações com o orçamento sigiloso (média de 5,07), indicando que os maiores descontos deveriam ocorrer em RDC-Contratação Integrada com orçamento não sigiloso, caso se desprezassem as demais variáveis.

101. O menor número de licitantes no RDC-Contratação Integrada-Orçamento Sigiloso pode estar relacionado à ocorrência de maiores incertezas nesses certames decorrentes tanto do impedimento de acesso ao orçamento, quanto da carência de elementos no anteprojeto que possam melhor abalzar as empresas nos seus processos decisórios prévios à licitação, como: insuficiência de elementos geológicos e geotécnicos para caracterizar o terreno, ausência de estudos de localização e disponibilidade de jazidas de materiais e desatualização de estudo de tráfego.

102. Nesse sentido, vale, transcrever excerto do livro Regime Diferenciado de Contratação de Benjamin Zymler e Laureano Canabarro Dios, Editora Fórum, p. 118:

‘(...) a não divulgação do orçamento obriga os licitantes a efetivamente analisarem sua estrutura de custos para daí elaborarem suas propostas. Espera-se, pois a apresentação de propostas mais realistas economicamente.

Por outro lado, não se descarta que esses licitantes, ante sua fragilidade na obtenção de seus custos, embutam essas incertezas no valor de suas propostas, aumentando-os.’ (grifado)

103. Notadamente, as análises realizadas até aqui vão ao encontro do texto grifado supra. Ou seja, as maiores fragilidades para a obtenção de custos de construção implicando maiores riscos às licitantes, características típicas dos processos de RDC-Contratação Integrada - Orçamento Sigiloso, conduzem esses certames a menores descontos e menor número de licitantes, tal como verificado nos dados encaminhados pelo DNIT.

104. Como corolários dessa constatação, vale apresentar a comparação dos resultados para o RDC-Parte Geral e RDC-Contratação Integrada de licitações cujas primeiras propostas das licitantes vencedoras foram superiores ao preço de referência nas licitações com orçamento sigiloso. Seguem dados:

Tabela 9: Orçamento Sigiloso - Primeira proposta x Regime licitatório

Modalidade licitatória	Primeira proposta da licitante vencedora maior que o preço de referência	Primeira proposta da licitante vencedora menor que o preço de referência	Número de licitações
RDC - Contratação Integrada	69%	31%	36
RDC-Parte Geral	25%	75%	52

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

(...)

106. Lembrando que os dados acima referem-se a licitações com orçamento sigiloso, nota-se que a diferença preponderante entre os grupos é que no RDC-Parte Geral o projeto básico é disponibilizado, enquanto que no RDC-Contratação Integrada a licitação é realizada fundamentando-se apenas no anteprojeto. E essa característica, em princípio, pode ter sido determinante na majoração das primeiras propostas das licitantes vencedoras, fato que pode conduzir a descontos finais menores no RDC-Contratação Integrada.

107. Por fim, cabe registrar que no RDC-Parte Geral, não há observação a ser feita quanto a possíveis efeitos decorrentes de outras variáveis na análise quanto à vantajosidade para a Administração com a utilização de orçamento sigiloso. Note-se que, com base nos dados examinados, não se verificou predominância clara de formas de licitação que poderiam mascarar o resultado obtido, bem como não se verificou uma grande diferença do número de licitantes. De tal forma os dados analisados indicam que o orçamento sigiloso tende a ser mais eficiente na obtenção de melhores descontos para a Administração nessas licitações.

III.1.6 – Diferença nos preços contratados

108. Por meio do Ofício 204/2015/CMA (peça 1), a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle solicitou que fosse feita a comparação entre os preços base de licitações e de final de obras contratadas pelo RDC-Contratação Integrada e os respectivos preços para os outros regimes de uso igualmente significativos.

109. A medida inicial para a realização dessa análise foi a solicitação das informações ao DNIT dos preços dos orçamentos de referência, dos valores contratados e dos aditivos dos contratos formalizados a partir de 2009. Tudo discriminado por tipo de obra: implantação/duplicação, restauração e obras do programa Crema 2ª Etapa. Também foi solicitada a extensão das intervenções, em km, para cada obra. Esses dados visaram ao cálculo do preço/km desses empreendimentos.

110. Antes de se realizar os cálculos, houve a necessidade de separar as obras de implantação das obras de duplicação. Isso porque esses dados foram encaminhados pelo DNIT conjuntamente (Implantação/Duplicação), sem discriminação do tipo de obra.

111. Ocorre que a distinção entre esses tipos de obra não é suficientemente clara. Isso porque, embora as obras sejam definidas a partir de um objetivo primordial (exemplo: obras de duplicação), seus objetos, por vezes, contemplam a execução de outros serviços, que apresentam características diversas do título agregador.

112. Por exemplo, as obras de duplicação, por vezes, também contemplam a execução de faixas de rolamento extras, de restauração das pistas existentes, de pontes, viadutos e passarelas, etc. Fatos como esses fragilizam a divisão do objeto baseada unicamente no título caracterizador da obra.

113. Outro fator que ocasionou complexidade nas análises foi a existência de obras singulares que não podem ser consideradas representativas do seu grupo. Por exemplo, obras caracterizadas como implantação em trechos muito curtos, contratadas para corrigir pontos críticos da rodovia, tendem a apresentar valores por quilômetro relativamente altos, frente às demais obras de implantação, não sendo procedente manter esses empreendimentos na amostra em análise, pois tenderiam a distorcer os resultados.

114. Casos similares a esse também ocorrem em obras com previsão de execução de viadutos, trincheiras, túneis etc. O preço por quilômetro desses empreendimentos fica relativamente elevado em razão da singularidade dos serviços.

115. A fim de escoimar da amostra a ser analisada esses vícios e agrupar as obras em seus diversos grupos (implantação, duplicação, restauração e obras do programa Crema 2ª Etapa), efetuou-se análise nos próprios editais de licitação, contemplando avaliação do objeto licitado, assim como do orçamento referencial.

116. Também foi necessário somar o valor dos aditivos formalizados ao valor contratado das obras regidas pelo LGL e RDC-Parte Geral de modo a torná-las comparáveis às obras regidas pelo RDC-Contratação Integrada. Isso porque, enquanto empreendimentos executados sob a LGL e RDC-Parte Geral permitem aditivos, as obras executadas pelo RDC-Contratação Integrada, em princípio, não os permitem (Lei 12.462/2011, § 4º).

117. Em razão de os aditivos variarem em função do estágio de execução física/financeira da obra, esses valores foram equalizados para o final da obra, como se todas as obras selecionadas estivessem concluídas.

118. A fim de se realizar esses cálculos, avaliou-se o percentual de aditivos das obras concluídas/encerradas segundo o Sistema de Administração de Contratos do DNIT (Siac). Os resultados são os que seguem:

Tabela 10 – Percentual de aditivos - Obras concluídas/encerradas

Tipo de intervenção	Média dos aditivos para obras concluídas	Desvio Padrão	Número de contratos concluídos/encerrados	Média de execução física/financeira - Siac
Duplicação	19,5%	7,6%	18	95,7%
Implantação	14,6%	7,7%	27	94,0%
Restauração	13,8%	7,5%	58	95,7%
Crema 2ª etapa ¹	13,8%	-	-	-

¹ - Apenas três obras concluídas, em razão disso, adotou-se o percentual de 13,8% (aditivos da restauração)

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia e de dados do SIAC.

119. Esses percentuais médios de aditivos de obras concluídas/encerradas foram utilizados como referência para inferir os preços finais das obras em estágios inferiores de execução física/financeira e assim possibilitar a comparação entre os valores de obras contratadas para as diversas modalidades. Acrescente-se que os valores de todas as obras foram corrigidos para a data-base maio/2016 pelos índices de reajustamento de obras rodoviárias, conforme índices contidos na evidência 1.

III.1.6.1. Obras de Duplicação e Implantação

120. Com a aplicação desses procedimentos, os dados originalmente fornecidos pelo DNIT e passíveis de comparação para obras de duplicação e implantação passaram a ser:

Tabela 11: Primeira proposta x Regime licitatório

Tipo de intervenção	LGL	RDC-Contratação Integrada	RDC-Parte Geral	Total
Duplicação	41	21	14	76
Implantação	46	14	9	69
Total	87	35	23	145

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

121. A partir dessas avaliações, realizou-se o cálculo das médias e desvios padrão das obras. Os dados estão dispostos a seguir:

Tabela 12: Custos das obras por quilômetro

Tipo de intervenção	Lei aplicável	Média (R\$/km)	Desvio padrão (R\$/km)	Número de obras
Duplicação	LGL	7.687.228,07	3.249.091,02	41
Duplicação	RDC-Contratação Integrada	7.724.686,40	3.879.919,10	21
Duplicação	RDC-Parte Geral	9.706.037,24	4.487.358,64	14
Implantação	LGL	2.233.200,03	953.365,17	46
Implantação	RDC-Contratação Integrada	2.425.194,91	864.591,74	14
Implantação	RDC-Parte Geral	2.438.193,22	1.412.088,21	9

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

122. Para as obras de duplicação, os dados apontam médias muito similares para o LGL e o RDC-Contratação Integrada. Pode-se considerar que essa diferença entre as médias é muito pequena, ainda mais quando se considera o desvio padrão da amostra.

123. Há um ligeiro acréscimo para as obras de duplicação na modalidade RDC-Parte Geral. Mas, o desvio padrão, também nesse caso, revela-se como fator que limita avaliações conclusivas a respeito do preço por quilômetro dessas obras.

124. A mesma avaliação pode ser estendida às obras de implantação. As médias são muito próximas e os desvios padrão altos.

125. Diante disso, avalia-se que os dados fornecidos pelo DNIT não permitem avaliar a vantajosidade ou não da utilização do RDC-Contratação Integrada ante o LGL, ou mesmo do RDC-Parte Geral frente aos outros dois regimes licitatórios em relação ao preço médio por quilômetro das obras de implantação e duplicação.

126. Ressalta-se que essa análise só foi possível depois de terem sido realizadas várias considerações e terem sido adotadas diversas premissas de cálculo, fatos que fragilizam os resultados em razão da subjetividade que o método impôs a esse exame.

127. Também pesa sobre essa comparação a diferença nas execuções financeiras, conforme disposto a seguir:

Tabela 13: Execução financeira de contratos

Tipo de intervenção	Lei aplicável	Média da execução financeira	Número de obra
Duplicação/Implantação	LGL	72%	147
	RDC-Contratação Integrada	11%	48

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

128. Essa baixa execução financeira dos contratos regidos pelo RDC-Contratação Integrada representa limites à análise comparativa com os empreendimentos regidos pela LGL. Isso porque não se tem um histórico de obras finalizadas no âmbito do RDC-Contratação Integrada que possa indicar que a conclusão dessas obras ocorreu obedecendo aos preços originais contratados, premissa utilizada na análise dos preços médios por quilômetro.

III.1.6.2. Obras de Restauração e Crema 2ª Etapa

129. Os dados encaminhados pelo DNIT em relação às obras de Restauração e Crema 2ª Etapa estão distribuídos conforme tabela a seguir:

Tabela 14: Números de contratos por tipo de intervenção

Tipo de intervenção	LGL	RDC-Contratação Integrada	RDC-Parte Geral	Total
Restauração	71	0	3	74
Crema 2ª Etapa	23	2	38	63
Total	94	2	41	137

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

130. De início, vê-se que a única análise de preços por quilômetro viável refere-se às obras do Crema 2ª Etapa licitadas sob a égide do LGL e do RDC-Parte Geral. Para os demais regimes, não há disponibilidade de dados suficiente para essa avaliação.

131. Diferentemente das análises feitas para as obras de Duplicação e Implantação, não foram excluídas obras da amostra fornecida pelo DNIT. Isso se deve à homogeneidade desses objetos que se referem a contratos de longa duração (em geral, cinco anos) e de objetos de grande extensão. Na média, os contratos do LGL apresentam extensão de 191 km/contrato e os RDC-Parte Geral apresentam 283 km/contrato.

132. Para os dois regimes de licitação (LGL e RDC-Parte Geral), foram somados os preços dos aditivos já que ambos os institutos possibilitam esses acréscimos. Os resultados obtidos estão dispostos a seguir:

Tabela 15: Custo das obras por quilômetro

Tipo de intervenção	LGL	RDC-Parte Geral
Média de preços/km (R\$/km)	1.240.821,97	1.156.922,31
Desvio padrão da amostra (R\$/km)	571.593,95	627.744,44

Média de execução financeira	51,9%	42,5%
Número de licitações da amostra	23	38

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SetraRodovia.

133. Como se pode ver por meio da tabela supra, para as obras do Crema 2ª etapa, também não se pode avaliar a vantajosidade ou não da utilização do RDC-Parte Geral ante o LGL.

III.1.7. Diferença entre os prazos de execução dos empreendimentos

134. Reporta-se que a comparação completa entre os prazos de execução dos empreendimentos relativos a obras regidas sob o RDC-Contratação Integrada e sob os demais institutos licitatórios deveria contemplar desde o período inicial de elaboração dos projetos que fundamentam a obra até a entrega definitiva do objeto. Isso porque é normal que o prazo de execução de um empreendimento varie, por meio de aditivos, no decorrer da obra para ajustes diversos.

135. Outro fator que influencia a análise dos prazos de entrega dos empreendimentos, diz respeito ao momento em que se elabora o projeto básico da obra. Note-se que nas obras regidas pelo RDC-Contratação Integrada o projeto básico é desenvolvido durante a vigência do contrato de execução do empreendimento, enquanto que nas obras regidas pela LGL o desenvolvimento do projeto básico ocorre em período anterior à licitação da execução da obra propriamente dita. Tal diferenciação justifica que a análise quanto ao prazo de entrega dos empreendimentos também abarque o período de desenvolvimento dos projetos de engenharia.

136. Do exposto, avalia-se que a análise quanto ao prazo de realização dos empreendimentos pode ser dividida em duas fases:

- a) Período posterior à licitação da execução das obras;
- b) Período anterior à licitação da execução das obras.

III.1.7.1. Período posterior à licitação das obras

137. Antes de iniciar a análise quanto aos prazos de execução das obras, elaborou-se a tabela a seguir, a qual apresenta um resumo da execução financeira dos diversos contratos em exame:

Tabela 16: Execução financeira por tipo de intervenção

Tipo de intervenção	Lei aplicável	Média da execução financeira	Número de obras
Duplicação/Implantação	LGL	79%	147
	RDC-Contratação Integrada	16%	48
	RDC-Parte Geral	29%	34
Restauração	LGL	89%	81
	RDC-Contratação Integrada	-	-
	RDC-Parte Geral	71%	3
Crema 2ª Etapa	LGL	52%	23

Tipo de intervenção	Lei aplicável	Média da execução financeira	Número de obras
	RDC-Contratação Integrada	4%	2
	RDC-Parte Geral	43%	38

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

(...)

139. Percebe-se que as obras regidas pelo RDC-Contratação Integrada ainda estão com percentual de execução física muito aquém dos empreendimentos regidos pelos demais institutos licitatórios. Assim, torna-se impropriedade comparar os prazos de execução dessas obras com as outras contratadas por outros regimes de licitação.

140. Ademais, mesmo que a execução financeira dos empreendimentos regidos pelos outros regimes licitatórios estivessem em patamares semelhantes, a comparação quanto ao prazo não poderia trazer resultados confiáveis, haja vista a incerteza quanto a possível formalização de novos aditivos de prazos, fato que macularia os dados constantes nas amostras analisadas. Ou seja, o correto seria comparar somente prazos de obras finalizadas.

141. Outro fator que fragiliza essa análise são as diferentes disponibilidades orçamentárias quando se compara obras em diferentes períodos. Por exemplo, empreendimentos dos anos de 2011 a 2014, em tese, não sofreram restrições orçamentárias, enquanto que, de 2015 para frente, há restrições que pesam sobre o cumprimento do cronograma físico/financeiro.

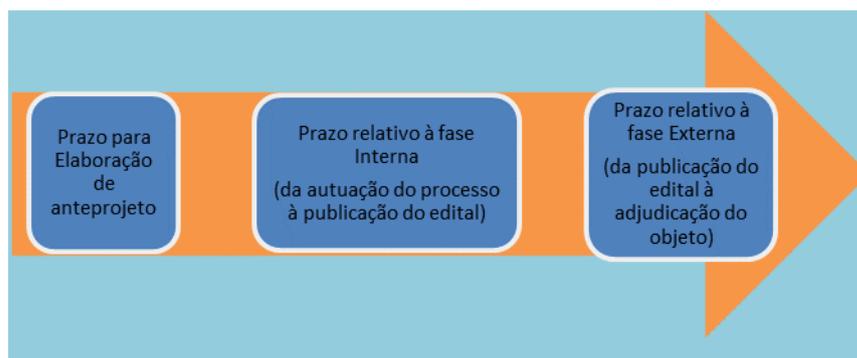
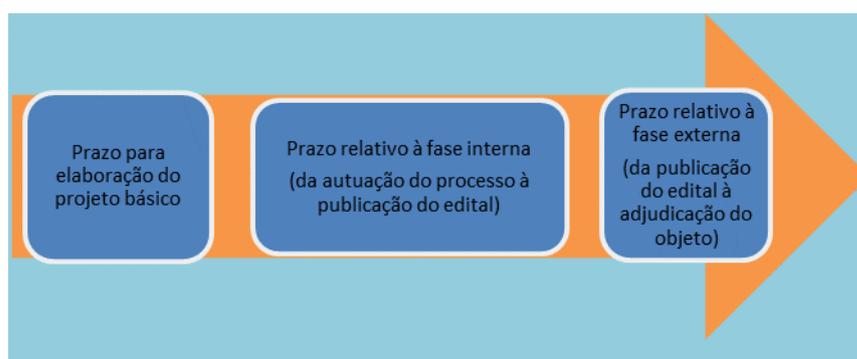
142. Registre-se também que não faz sentido comparar os prazos para as obras do Crema 2ª Etapa, pois se trata de objeto com prazos definidos de execução, normalmente cinco anos.

143. Por fim, a aferição dos prazos de elaboração do projeto básico para obras regidas pelo RDC-Contratação Integrada também restou fragilizada. Isso porque, no âmbito do DNIT e por meio da Instrução de Serviço Conj./DG/DIREX/DNIT n. 2 de 14 de março de 2014, possibilitou-se à contratada apresentar projetos parciais da obra. Mesmo que diversas obras estivessem concluídas, seria temerário mensurar prazos de elaboração dos projetos básicos, em razão de esse serviço se imiscuir no âmbito da execução das obras. Esse tema, elaboração/aceitação de projetos básicos parciais, será abordado com mais detalhes adiante nesta instrução.

III.1.7.2. Período anterior à licitação das obras

144. Com relação ao período anterior à licitação das obras, as situações em exame são:

Figura 12- Prazos relativos ao RDC-Contratação Integrada


Figura 13- Prazos relativos ao RDC-Parte Geral e LGL


145. De início, são apresentados a seguir os dados relativos aos prazos de contratos de elaboração de projetos e anteprojetos apresentados pelo DNIT:

Tabela 17: Prazos médios de elaboração de projetos

Lei aplicável	Prazo de elaboração de projetos/anteprojetos (dias)	Número de contratos
LGL (projeto básico)	1.383	179
RDC-Contratação Integrada (anteprojeto)	1.892	26
RDC-Parte Geral (projeto básico)	1.037	71

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

146. Há indícios de que os dados apresentados reportam à elaboração de projetos antigos. Isso porque, por exemplo, para o RDC-Contratação Integrada, a média de prazos para a elaboração dos anteprojetos foi de 1.892 dias, mais de 5 anos. Esse fato culmina em início de contratos, em média, remontando ao ano de 2010, anterior à promulgação da Lei 12.462/2011. Esses fatos condicionam a não considerar esses dados na análise de prazos para fins de comparação entre os institutos licitatórios.

147. Em virtude da ausência de dados que possibilitem a avaliação dos prazos de elaboração de projetos, restou a análise quanto aos prazos licitatórios propriamente ditos, os quais são compostos de fase interna e fase externa. A primeira refere-se ao prazo decorrido entre a autuação do processo e a publicação do edital para contratação da obra. A fase externa compreende o tempo entre a publicação do edital e a adjudicação do objeto. Segue o resumo dos dados:

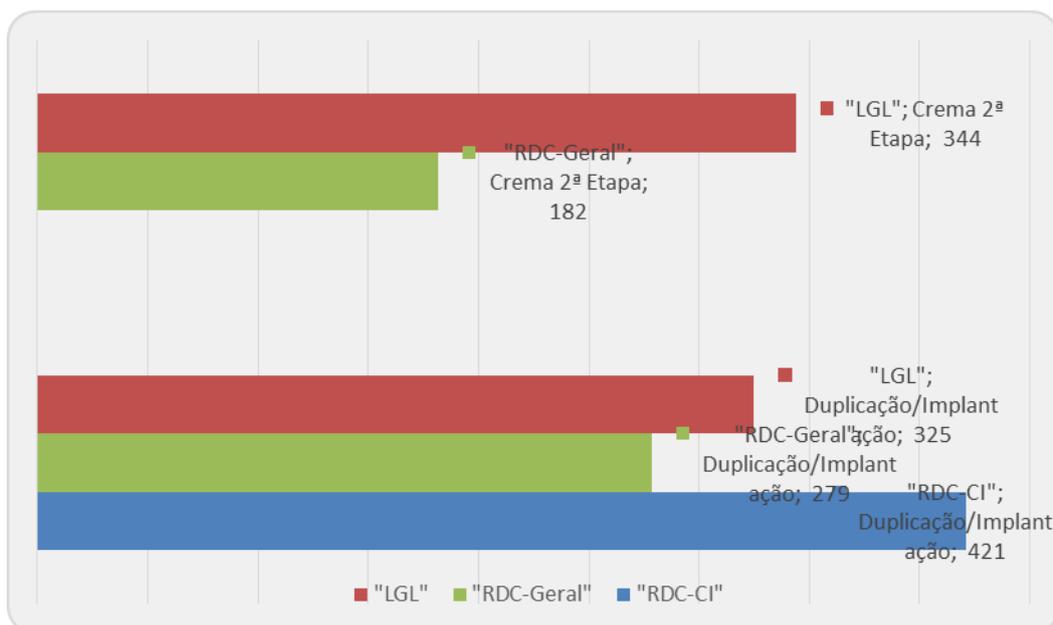
Tabela 18: Prazos relativos à fase interna e externa das licitações

Tipo de intervenção	Lei aplicável	Prazo relativos à fase interna e externa (dias)	Desvio padrão	Número de contratos
Duplicação/Implantação	LGL	325	235	140
	RDC-Contratação Integrada	421	199	48
	RDC-Parte Geral	279	192	34
Crema 2ª Etapa	LGL	344	144	23
	RDC-Contratação Integrada	240	71	2
	RDC-Parte Geral	182	61	38

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

148. De início, revela-se impróprio comparar dados das obras do Crema 2ª Etapa, modalidade RDC-Contratação Integrada, com os demais institutos licitatórios. Isso porque a base de dados compõe-se de apenas 2 contratos, os quais são insuficientes para a realização de uma análise estatística.

149. Seguem os dados de forma gráfica:

Figura 14: Prazos licitatórios – Fase interna e externa


Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

150. Para as obras relativas ao Crema 2ª Etapa, há indícios de haver grande vantajosidade quanto aos prazos licitatórios na utilização do RDC-Parte Geral ante o LGL. Já para as obras de Duplicação/Implantação, essa diferença, embora existente, não é tão nítida.

151. Também infere-se do gráfico que, para as obras de duplicação/implantação, o RDC-Contratação Integrada apresentou prazos mais longos na fase interna e externa do procedimento licitatório.

III.1.8. Quantidade de aditivos formalizados

152. Em cumprimento ao Ofício 204/2015/CMA, foi avaliada a ocorrência de aditivos nos contratos regidos pelo RDC-Contratação Integrada. Os dados encaminhados pelo DNIT apontaram a ocorrência de apenas um contrato aditivado (Contrato 2100376/2013, 7,38%) na amostra que apresenta 33 obras iniciadas.

153. No caso específico do Contrato 2100376/2013, embora seja regra a ausência de aditivos em contratos do RDC-Contratação Integrada, não se analisou a razão do acréscimo de 7,38% por não ser esse o objetivo deste trabalho.

154. Para os demais contratos, a baixa execução física/financeira verificada (16% em obras de Duplicação/Implantação e 4% em obras do Crema 2ª Etapa – ver tabela 16) inviabiliza qualquer conclusão quanto à existência de aditivos, na medida em que não se sabe como essas obras serão finalizadas.

III.1.9. Percentual de sucesso do procedimento licitatório

155. A fim de dar completude à análise dos dados que provieram do DNIT, vale registrar a comparação entre os índices de licitações malsucedidas nos diversos regimes. Segue tabela:

Tabela 19: Índice de licitações malsucedidas

Lei aplicável	Anulada	Deserta	Revogada	Suspensa	Número de licitações
RDC-Contratação Integrada	7,4%	1,1%	31,6%	0,0%	95
RDC-Parte Geral	5,6%	0,9%	20,4%	0,0%	108
LGL	4,1%	0,9%	21,3%	0,3%	342

Fonte: Produção própria a partir de dados encaminhados pelo DNIT em cumprimento ao Ofício de Diligência 1065/2015-TCU-SeinfraRodovia.

156. (...)

157. Percebe-se que o índice de fracasso nas licitações sob o regime LGL e RDC-Parte Geral são bastante similares. Há, contudo, uma elevação nesse índice quando as licitações são regidas pelo RDC-Contratação Integrada. Como a diferença fundamental entre os três regimes é a não existência de projeto básico para o RDC-Contratação Integrada, avalia-se que esse fato pode estar contribuindo para a ocorrência de um percentual a maior de fracasso nos procedimentos licitatórios.

III.1.10. Resumo das análises relativas à primeira questão de auditoria

158. O objetivo desta questão de auditoria foi, a partir das informações disponibilizadas pelo DNIT, avaliar comparativamente os dados decorrentes da aplicação do RDC-Contratação Integrada com os dados de outros regimes licitatórios igualmente significativos.

159. Apontamento inicial deste trabalho revela a opção clara do DNIT pela adoção do RDC-Contratação Integrada em detrimento às demais modalidades licitatórias, sobretudo a partir do exercício de 2014. Registra-se que as licitações na modalidade LGL, praticamente, deixaram de ser utilizadas a partir de 2015 e as licitações sob a égide do RDC-Parte Geral foram gradativamente diminuídas no decorrer dos anos, chegando a ter

pequena participação no rol de certames realizados em 2015. Em certos programas, a opção pelo RDC-Contratação Integrada foi irrestrita, como no caso das contratações relacionadas ao programa BR-Legal.

160. Nesse passo, há indícios de que essa opção clara pela utilização majoritária do RDC-Contratação Integrada pode não estar se harmonizando com os ditames do inciso II, art. 9º, da Lei 12.462/2011. Esse dispositivo legal determina que a Contratação Integrada poderá ser utilizada desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições: I - envolvam inovação tecnológica ou técnica; II - possam ser executados com diferentes metodologias; III - possibilidade de execução com tecnologia de domínio restrito (inciso II, art. 9º, da Lei 12.462/2011).

161. A consulta amostral às justificativas apresentadas nos editais pelo DNIT aponta que o inciso II, art. 9º, da Lei 12.462/2011, não está sendo cumprido. As justificativas utilizadas pelo DNIT, no geral, são genéricas e padronizadas para todos os tipos de obras, não havendo uma análise técnica e econômica que justifique no caso concreto a utilização do RDC-Contratação Integrada.

162. Em seguida, foram analisados os descontos nos procedimentos licitatórios em várias situações. Importante registrar que a quase totalidade dos resultados apresentaram desvios padrão altos em função das características inerentes aos objetos analisados e do número ainda baixo de licitações/contratos em obras do RDC.

163. Em linhas gerais, as análises apresentaram indícios de que:

- a) os descontos médios dos procedimentos licitatórios no âmbito do RDC-Contratação Integrada são menores que os descontos obtidos no âmbito do LGL e do RDC-Parte Geral;
- b) o modo de disputa Combinado apresenta vantajosidade em relação aos modos de disputa Aberto e Fechado, quando se analisam os descontos obtidos nos procedimentos licitatórios;
- c) a forma Eletrônica conduz a descontos maiores nos procedimentos licitatórios em relação à forma Presencial;
- d) para o RDC-Parte Geral, orçamentos sigilosos conduzem a descontos maiores do que orçamentos não sigilosos;
- e) para o RDC-Contratação Integrada, orçamentos sigilosos associados a anteprojetos trazem consigo maiores fragilidades para a obtenção de custos de construção, implicando maiores riscos às licitantes, fato que, em princípio, pode estar afugentando empresas do procedimento licitatório e, em razão disso, conduzindo as licitações à menores descontos.

164. Também foi examinado o preço dos empreendimentos. Essa análise não possibilitou avaliação conclusiva quanto a eventual vantajosidade entre os diversos regimes licitatórios. Esse fato ficou caracterizado pelos elevados desvios padrão e pela similaridade entre as médias. São fatores que contribuíram para a fragilidade dos resultados dessas análises:

- a) a singularidade entre as obras, fato que conduziu à exclusão de empreendimentos que não poderiam ser comparáveis aos demais;
- b) o baixo número de obras licitadas sob a égide da Lei 12.462/2011;
- c) a baixa execução física/financeira dos contratos regidos por esta mesma Lei 12.462/2011.

165. Após a análise dos preços por quilômetro, seguiu-se a avaliação dos prazos despendidos nas obras nos diversos regimes licitatórios. Registre-se que a avaliação mais

precisa deveria abarcar todos os trabalhos relacionados ao empreendimento, contemplando desde os prazos iniciais de concepção da obra, como os estudos de viabilidade e projetos anteriores à licitação, até a entrega definitiva do objeto.

166. Avaliações de prazo particionadas (antes e depois da licitação) não produziram resultados legítimos, uma vez que os períodos de elaboração do projeto básico são díspares em relação ao momento de licitar quando se compara o RDC-Contratação Integrada com os empreendimentos do LGL e RDC-Parte Geral.

167. Ocorre que a baixa execução física/financeira dos contratos regidos pelo RDC impossibilitou a avaliação dos prazos despendidos na execução dos empreendimentos. Isso porque não se sabe como e quando as obras contratadas terminarão, especialmente as regidas pelo RDC-Contratação Integrada. Um dos fatores que contribuiu para esse cenário de baixa execução física/financeiras dos contratos foi a restrição orçamentária vivenciada pela Administração Pública Federal a partir de 2015.

168. Em seguida, passou-se à análise quanto aos prazos de elaboração de projetos que subsidiaram as licitações. Nesse caso, os dados apresentados pelo DNIT também não possibilitaram avaliação conclusiva. Isso porque os prazos de elaboração de anteprojetos remontam a períodos anteriores à promulgação da Lei 12.462/2011, indicando ter havido o aproveitamento de projetos básicos como anteprojetos, fato que desvirtuaria eventuais resultados de análises de prazo para obras no âmbito do RDC-Contratação Integrada.

169. Também não foi possível aferir os prazos de elaboração projetos básicos no âmbito do RDC-Contratação Integrada (posterior à licitação). Isso decorre das incertezas quanto ao tempo efetivamente despendido na elaboração desses projetos em obras regidas pelo RDC-Contratação Integrada no âmbito do DNIT, pois nessa Autarquia é possível elaborar e aceitar parcialmente os projetos básicos durante a execução da obra, dificultado avaliação de prazos. Esse tema de elaboração parcial de projetos básicos será tratado de maneira mais analítica posteriormente neste relatório.

170. Restou, por conseguinte, a análise dos prazos dos procedimentos licitatórios. Essas análises apontaram para a existência de vantajosidade na utilização do RDC-Parte Geral ante o LGL e o RDC-Contratação Integrada, sendo este (Contratação Integrada) o regime que apresentou indícios de maiores prazos licitatórios.

171. Por fim, avaliou-se o índice de licitações malsucedidas. As licitações regidas pelo LGL e pelo RDC-Parte Geral apresentaram percentuais de fracasso similares, da ordem de 25%. Nas licitações regidas pelo RDC-Contratação Integrada, esse índice subiu para cerca de 40%.

III.2. Evidências de que as especificações do objeto no âmbito da Contratação Integrada não mantêm a precisão exigida pela Lei 12.462/2011

172. Indaga-se, por meio da segunda questão de auditoria, transcrita a seguir, se a especificação do objeto a ser contratado pela Administração mantém a precisão exigida para uma licitação pública, no sentido de satisfazer o interesse público que o motivou.

Questão 2: Existem evidências de que a especificação do objeto do contrato pela Administração mantém a precisão exigida para a contratação pública, ou, ao contrário, de que o objeto tenha sido definido contratualmente de forma a comprometer a satisfação do interesse público que motivou o contrato?

173. A fim de atender a essa demanda, buscaram-se elementos nas fiscalizações já realizadas no âmbito do TCU em obras e serviços que se valeram desse regime (Evidência 7). Nesse sentido, fez-se uma compilação das irregularidades apontadas nessas auditorias e também de outros pontos úteis à caracterização dos fatos, como a avaliação da metodologia de aprovação do projeto básico no âmbito do DNIT.

174. Essa compilação de achados ou agrupamento de achados se deu com base na descrição da situação encontrada exposta nos diversos relatórios de auditoria, classificando-os de acordo com o seguinte grupamento:

a) **Anteprojeto:** Nesse grupamento são enquadrados os achados em que o anteprojeto apresenta indícios de irregularidades, tais como:

a.1) orçamento, com eventual sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado;

a.2) deficiência e/ou desatualização do anteprojeto de engenharia, sem os elementos necessários técnicos para possibilitar a caracterização da obra ou serviço e/ou indicando deficiências no levantamento dos quantitativos dos serviços que compõem a obra, entre outros.

b) **Processo de licitação:** São exemplos desse conjunto as inadequações nos procedimentos do processo de licitação e dos erros identificados no edital ou minuta do contrato, tais como:

b.1) adoção do RDC-Contratação Integrada sem que os objetos demandem diferentes metodologias/tecnologias de domínio restrito no mercado, em desacordo com o estabelecido na Lei 12.462/2011;

b.2) edital com cláusulas restritivas à competitividade decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento;

b.3) ausência de condicionantes suficientes para a garantia da execução de objeto com o nível de qualidade pretendido pela Administração;

b.4) instrumento convocatório sem definição de parâmetros objetivos para o melhor julgamento da proposta técnica, etc.

c) **Aprovação de projetos:** Os indícios de irregularidades desse grupo decorrem, por exemplo, de divergência das soluções técnicas do projeto básico/executivo apresentada durante a aprovação dos projetos, em desconformidade com as premissas do anteprojeto.

d) **Execução:** As impropriedades que fazem parte desse grupo são os atrasos que podem comprometer o prazo de entrega do empreendimento; as obras que apresentam fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa; e a deficiência na execução da obra em termos de qualidade.

e) **Outros:** As demais situações encontradas que não se enquadram em nenhum dos grupos descritos anteriormente, como insuficiência de recursos aprovados na Lei Orçamentária Anual ou impropriedades no licenciamento ambiental do empreendimento.

175. Essa análise compõe-se de 33 fiscalizações realizadas pelo TCU em obras e serviços que se valeram do emprego do RDC-Contratação Integrada. Dessas fiscalizações, 26 ocorreram antes da formalização do contrato com a empresa executora, ou seja, ainda no âmbito do edital ou, do anteprojeto, com a licitação ainda em curso, e, nas outras sete, a fiscalização ocorreu após a celebração do contrato.

176. A tabela a seguir mostra como as fiscalizações em RDC-Contratação Integrada dividiram-se nas unidades técnicas do TCU. A evidência 7 detalha a distribuição dessas fiscalizações nas respectivas secretarias.

Tabela 20: Fiscalizações realizadas pelo TCU em RDC-Contratação Integrada

Secretaria de Infraestrutura	Quantidade
SeinfraHidroFerrovia	8
SeinfraUrbana	15
SeinfraRodovias	16
SeinfraAeroTelecom	4

Fonte: Produção própria a partir de dados dos processos de fiscalização realizados pelo TCU.

177. Nessas fiscalizações, foram identificados 117 indícios de irregularidade, conforme consta da evidência 7. Cumpre destacar que seis dessas impropriedades foram subdivididas em razão de a situação encontrada tratar de mais de um dos grupamentos acima classificados.

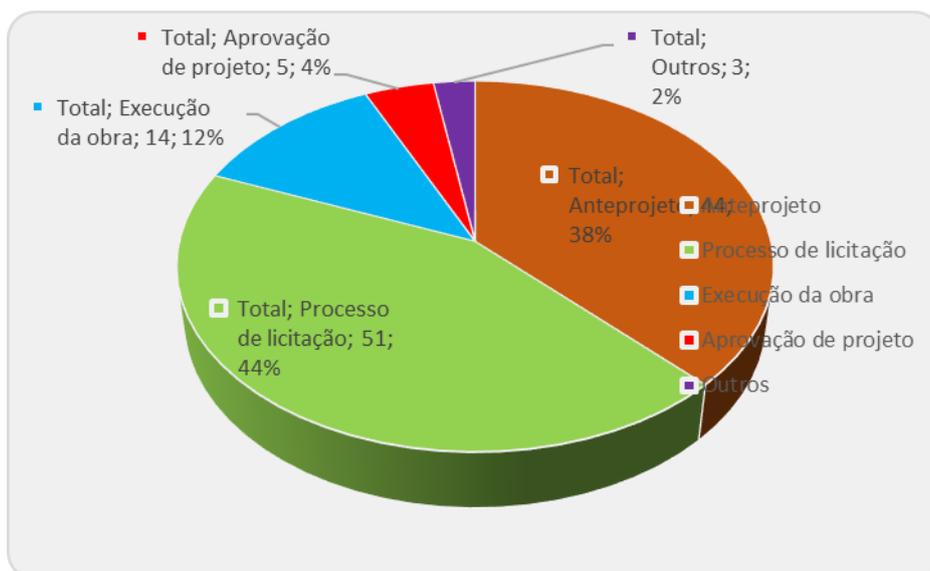
178. Apresentadas estas informações iniciais, passa-se a avaliar os dados desse conjunto de fiscalizações. Inicialmente, discriminam-se os percentuais de tipos de grupamentos presentes nas 33 fiscalizações realizadas no âmbito TCU em empreendimentos regidos sob o RDC-Contratação Integrada.

(...)

179. Esclarece-se que o gráfico retro demonstra que, das 33 fiscalizações realizadas em RDC-Contratação Integrada, 79% delas apresentam indícios de irregularidade no anteprojeto, 64% no processo de licitação, e assim por diante. Registra-se ainda que, em uma fiscalização, pode haver um ou mais indício de irregularidade por tipo grupamento.

180. O gráfico a seguir apresenta como os 117 indícios de irregularidades se distribuem nos tipos de grupamento.

Figura 17: Distribuição percentual das irregularidades



Fonte: Produção própria a partir dos dados da Evidência 7

181. Como 26 das 33 fiscalizações (quase 80%) ocorreram antes da formalização do contrato, ou seja, ainda no âmbito do edital, era de se esperar, como de fato ficou

demonstrado, que as irregularidades identificadas se concentrassem principalmente na fase de anteprojeto e processo de licitação.

182. Saliente-se que a priorização da atuação do TCU ainda na fase licitatória encontra respaldo, sobretudo, em função do estágio ainda incipiente da aplicação da Lei 12.462/2011. Vale lembrar que a média de execução financeira no âmbito do RDC-Contratação Integrada encontra-se na casa dos 16%, conforme já dito anteriormente neste relatório.

183. Após a contextualização das fiscalizações empreendidas pelo TCU sobre o RDC-Contratação Integrada, passar-se-á ao detalhamento das irregularidades de cada grupo a partir das situações encontradas de alguns processos.

III.2.1. Do anteprojeto de engenharia

184. Nesse conjunto, combinam indícios de irregularidade relacionados a deficiências técnicas do objeto a ser contratado, bem como indícios de fragilidades no orçamento, com possibilidade de sobrepreço/superfaturamento. O quadro a seguir apresenta alguns exemplos de indícios de irregularidade constatadas nos anteprojeto.

Tabela 21: Exemplos de processos com irregularidades no anteprojeto

TC Fiscalis	Apelido	Achado	Resumo da situação encontrada
002.538/2014-8 53/2014	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PE/AL (Inajá) - Entroncamento BR-423 (Carié) - na BR-316 - no Estado de Alagoas	Anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado.	A deficiência no anteprojeto decorreu da ausência de informações e requisitos técnicos mínimos necessários a adequada caracterização do objeto e a estimativa do custo global de referência, afrontando o estabelecido no Art. 9º, § 2º, inciso I, alínea 'a', da Lei 12.462/2012 c/c Art. 74, inciso I e § 3º, ambos do Decreto 7.581/2011 e o no Anexo à Portaria DNIT n. 657 de 12/7/2013. O Anteprojeto de Engenharia não contemplou os seguintes elementos mínimos necessários estabelecidos no Item 4.1 da Portaria Dnit n. 657 Anexo: - estudos de movimentação de terra (cortes e aterros); - estudos de empréstimos para terraplenagem; - estudos de ocorrências de materiais para pavimentação (cascalheiras, areais e pedreiras); - estudos dos possíveis locais para depósito de material excedente; - estudos de DMT (Distância Média de Transporte).
002.538/2014-8 53/2014	Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PE/AL (Inajá) - Entroncamento BR-423 (Carié) - na BR-316 - no Estado de Alagoas	Metodologia utilizada para definição do orçamento e preço de referência deficiente e/ou inadequada.	Embora a Nota Técnica Justificativa do Orçamento referencial consigne que o custo relativo ao empreendimento foi baseado em obras similares, com características semelhantes de topografia, de tipo de pavimento e de região na qual está localizado o empreendimento, constatou-se que, na prática, os elementos utilizados na orçamentação não guardam relação com os parâmetros do anteprojeto. Por exemplo, os parâmetros técnicos do Anteprojeto

TC Fiscalis	Apelido	Achado	Resumo da situação encontrada
			apontam para uma solução de pavimento composta de base estabilizada granulometricamente sem mistura e revestimento em Tratamento Superficial Duplo. No entanto, as duas obras utilizadas como paradigma foram executadas com solução de base mais onerosa, envolvendo mistura de solo com brita. Uma dessas obras utilizadas na parametrização apresenta 84% do custo do revestimento decorrente de Concreto Betuminoso Usinado a Quente (CBUQ), que é uma solução mais onerosa que a requerida na obra se deseja contratar, qual seja, Tratamento Superficial Duplo (TSD).
025.749/2014-5 635/2014	Duplicação, Implantação de Vias Laterais, Adequação de Capacidade e Restauração na BR-116/BA	Anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado.	Constatou-se que o anteprojeto apresentado para a BR- 116/BA não contem os elementos suficientes para a caracterização do objeto conforme definido pela Instrução de Serviço/DG nº 17 nem com o disposto no art. 9º, § 2º, inciso I, da Lei 12.462/2012 c/c art. 74, do Decreto 7.581/2011, fato que impactou inclusive no orçamento estimativo da obra, com indícios de superdimensionamento de soluções.
025.749/2014-5 635/2014	Duplicação, Implantação de Vias Laterais, Adequação de Capacidade e Restauração na BR-116/BA	Anteprojeto de engenharia deficiente e/ou desatualizado.	<p>Identificou-se que tanto a metodologia paramétrica quanto a metodologia determinística, utilizadas na elaboração do orçamento da BR-116/BA, possuem indícios de falhas e inconsistências.</p> <p>A metodologia paramétrica, utilizando-se de obras similares, não se mostrou adequada, uma vez que não se caracterizou a realização de criteriosa seleção de empreendimentos similares para se elaborar a parametrização.</p> <p>Além disso, a utilização dos fatores percentuais aplicados na metodologia para se obter a estimativa de custos de cada um dos tipos de intervenção (restauração e duplicação) possui indícios de inconsistência com superavaliação.</p> <p>A metodologia determinística também possui impropriedades nos critérios e parâmetros adotados, de modo que as estimativas de custos do orçamento determinísticos contêm indícios de falhas, novamente com superavaliação.</p>

Fonte: Produção própria a partir de dados dos processos de fiscalização realizados pelo TCU.

185. Essas análises apontam que deficiências decorrentes de um anteprojeto/orçamento mal elaborado conduzem a contratações que podem não atender à satisfação do interesse público. Isso porque, como já analisado neste relatório, as Contratações Integradas tendem a apresentar menores descontos em relação aos demais regimes licitatórios, indicando que as ineficiências de um anteprojeto frágil podem estar repercutindo negativamente nos preços dos contratos.

186. Com base nos resultados obtidos nas fiscalizações realizadas pelo TCU, é possível concluir que o DNIT necessita aprimorar seus controles internos, de maneira a

possibilitar que os anteprojetos que fundamentam as licitações realizadas por meio do RDC-Contratação Integrada passem a apresentar a precisão exigida na Lei 12.462/2011, no sentido de garantir a correta caracterização dos objetos a serem contratados. Tal assertiva encontra-se fundamentada no fato de que em 79% das fiscalizações realizadas por esta Corte de Contas averiguaram-se deficiências nos anteprojetos utilizados pelo DNIT nas licitações realizadas por meio do RDC-Contratação Integrada.

III.2.2. Do processo de licitação

187. Nesse grupo, incluem-se as irregularidades que tratam do descumprimento das justificativas para a adoção do RDC-Contratação Integrada, segundo o art. 9º, da Lei 12.462/2011. Também, fazem parte as irregularidades relativas à inexistência dos pressupostos condicionantes para a utilização do critério de julgamento técnica e preço, contrariando os preceitos estabelecidos no art. 20 do mesmo normativo legal. Vale transcrever esses dispositivos:

‘Art. 9º. Nas licitações de obras e serviços de engenharia no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificada e cujo objeto envolva, pelo menos, uma das seguintes condições:

I - envolvam inovação tecnológica ou técnica;

II - possam ser executados com diferentes metodologias;

III - possibilidade de execução com tecnologia de domínio restrito.

(...)

Art. 20. No julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, deverão ser avaliadas e ponderadas as propostas técnicas e de preço apresentadas pelos licitantes, mediante a utilização de parâmetros objetivos obrigatoriamente inseridos no instrumento convocatório.

§ 1º O critério de julgamento a que se refere o caput deste artigo será utilizado quando a avaliação e a ponderação da qualidade técnica das propostas que superarem os requisitos mínimos estabelecidos no instrumento convocatório forem relevantes aos fins pretendidos pela administração pública, e destinar-se-á exclusivamente a objetos:

I - de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica ou técnica; ou

II - que possam ser executados com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado, pontuando-se as vantagens e qualidades que eventualmente forem oferecidas para cada produto ou solução.

§ 2º É permitida a atribuição de fatores de ponderação distintos para valorar as propostas técnicas e de preço, sendo o percentual de ponderação mais relevante limitado a 70% (setenta por cento).’

188. Cabe lembrar que nesse grupo também estão inseridas as irregularidades que tratam da inclusão indevida de cláusulas restritivas à competitividade dos certames, decorrentes de critérios inadequados de habilitação e julgamento; da ausência de condicionantes suficientes para a garantia da execução de objeto com o nível de qualidade pretendido pela Administração; da ocorrência de instrumento convocatório sem definição de parâmetros objetivos para o melhor julgamento da proposta técnica.

189. Como exemplo dos indícios de irregularidade relativos a esse grupo, citam-se os seguintes empreendimentos fiscalizados pelo TCU:

Tabela 22: Exemplos de processos com irregularidades no processo de licitação

TC	Apelido	Achado	Resumo da situação encontrada
043.815/2012-0 1344/2012	Reforma e ampliação de TPS e sistema viário Aeroporto Curitiba/PR.	Adoção de regime de execução contratual inadequado ou antieconômico.	A utilização da contratação integrada deve se restringir às obras que demandem diferentes metodologias/tecnologias de domínio restrito no mercado, como fator preponderante para a finalidade da licitação e para a caracterização do objeto, o que não pode ser observado no caso analisado.
044.365/2012-8 1361/2012	Obras de duplicação da BR-381/MG	Fragilidade ou deficiência na fase preparatória de licitação do RDC	O anteprojeto previa a execução da pista principal com pavimento rígido, considerando um período de vida útil de vinte anos. A contratada, no entanto, poderia atender às condições do edital oferecendo uma solução de vida útil de dez anos, certamente passível de ser executada mediante um pavimento flexível e, portanto, mais barato.
002.538/2014-8 53/2014	BR-316/AL - Divisa PE/AL Entr. BR-423/AL (Carié)	Critério de julgamento da proposta técnica baseada apenas em experiência profissional da licitante e de sua equipe técnica.	O instrumento convocatório não apresenta meios de valorar a vantajosidade para a administração decorrente da eventual utilização, pelos proponentes, de diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito no mercado. Avalia apenas a experiência profissional da licitante e de sua equipe técnica, caracterizando-se na prática como mero requisito de habilitação, o que afronta o Art. 20 § 1º, da Lei 12642/2011.
044.365/2012-8 1361/2012	Obras de duplicação da BR-381/MG	Insuficiência de justificativa técnica e econômica para adoção da contratação integrada	As obras de duplicação da BR-381/MG foram licitadas, inicialmente, na modalidade RDC com preço global, utilizando projeto executivo. Posteriormente, embora se dispusesse de projeto executivo aprovado, lançou-se nova licitação pelo RDC-Contratação Integrada sem apresentação de justificativas consistentes para a utilização desse regime de contratação.
010.570/2014-4 237/2014	Construção do Complexo Materno - Teresina/PI	Motivação deficiente e/ou viciada do ato de escolha do regime da contratação integrada do RDC.	A Secretaria de Estado da Saúde do Piauí adotou a contratação integrada da aquisição de equipamentos juntamente com a obra de implantação de Unidade Hospitalar. Contudo poderia realizar a aquisição parcelada dos equipamentos. A Secretaria deveria apresentar análise indicando a real necessidade de aquisição de cada um dos equipamentos em conjunto com a obra civil do hospital, para justificar adequadamente sua opção pela contratação integrada.

Fonte: Produção própria a partir de dados dos processos de fiscalização realizados pelo TCU.

190. Portanto, essas irregularidades demonstram que pode estar ocorrendo uma generalização do uso do RDC-Contratação Integrada sem que os empreendimentos

apresentem os imprescindíveis requisitos de inovação tecnológica ou técnica, de execução com diferentes metodologias ou de execução com tecnologia de domínio restrito, conforme preceitua o art. 9º, I, II e III, da Lei 12.462/2011.

191. Os achados apontados nas fiscalizações do TCU também indicam que na elaboração dos editais os gestores não estão adotando as ações necessárias e suficientes para garantir o criterioso detalhamento das condicionantes que garantam a execução de objeto obedecendo o nível de qualidade pretendida pela Administração, o que pode redundar na execução de obras com qualidade inferior às previstas no anteprojeto, já que a contratada, nesse regime de contratação, detém o poder de mudar as soluções de engenharia indicadas no anteprojeto.

III.2.3. Da execução do contrato

192. A seguir, apresentam-se exemplos de irregularidades constatadas durante a execução do empreendimento.

Tabela 23: Exemplos de processos com indícios de irregularidades na execução de contratos

TC Fiscalis	Apelido	Achado	Resumo da situação encontrada
002.327/2014-7 32/2014	Obras do Porto de Manaus / Copa 2014.	Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.	As obras de implantação, restauração, adequação e modernização do Porto de Manaus/AM, que compõem a matriz de responsabilidades das obras da Copa do Mundo de 2014, encontram-se injustificadamente atrasadas. Durante a análise da execução da obra, constatou-se incompatibilidade entre o cronograma físico-financeiro previsto e o executado no mesmo período.
002.592/2014-2 24/2014	Construção de Trecho Rodov. BR-163/PA (km 676,31 e 788,98)	Projeto básico deficiente ou desatualizado	Foram identificadas deficiências na atuação do DNIT, no que diz respeito à adoção de medidas destinadas a garantir a execução tempestividade das obras contratadas. Verificou-se demora por parte do DNIT para a aceitação do projeto básico elaborado e entregue pelo consórcio contratado de pelo menos cinco meses.
004.437/2014-4 123/2014	Obras de duplicação da BR-381/MG	Descumprimento do prazo para entrega análise ou aprovação do projeto executivo apresentado pela contratada no RDC - Contratação Integrada.	O Edital de Licitação definiu que o prazo para a contratada entregar o projeto básico ao DNIT seria de até 90 dias após a ordem de início dos serviços, considerando-se o nível de detalhamento do anteprojeto disponibilizado e que o prazo para análise do Projeto Básico, por parte do DNIT, seria de até 60 dias. Verificou-se que as empresas cumpriram o prazo estipulado de 90 dias. Entretanto, os projetos básicos entregues apresentaram nível de serviço inferior ao previsto no edital e anteprojeto da licitação, especificamente quanto ao traçado geométrico, conforme análise efetuada pelo DNIT dentro do prazo de 60 dias estipulado no edital, o que resultou na não aceitação do projeto por parte do DNIT. Dessa forma, o prazo de 90 dias para a contratada entregar o Projeto Básico dentro das especificações do Edital não foi cumprido.

TC Fiscalis	Apelido	Achado	Resumo da situação encontrada
002.327/2014-7 32/2014	Obras do Porto de Manaus / Copa 2014	Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.	Foi constatado que a fiscalização das obras de reforma e recuperação do Porto de Manaus/AM está sendo insuficiente para verificar e atestar o cumprimento das obrigações contratuais, em especial os prazos de execução e a adequação dos projetos elaborados e serviços realizados. A insuficiência da fiscalização se revela principalmente pela pequena quantidade de pessoal encarregado da função (apenas um) e pela falta de contrato com empresa especializada para auxiliar a fiscalização.
008.287/2015-5 119/2015	Construção da Ferrovia Norte-Sul/GO	Quanto à qualidade nas obras contratadas.	A Valec, por meio da sua Auditoria Interna (AUDIN), no Relatório de Vistoria Técnica em 27/03/2014, nas obras do Pátio de Anápolis, apontou vários serviços com deficiência na execução (Evidência 7). Há indicações como a 'ineficiência da empresa supervisora', por não ter iniciado efetivamente os seus serviços de apoio à fiscalização, que são de extrema importância para garantir a execução da obra com a devida qualidade.

Fonte: Produção própria a partir de dados dos processos de fiscalização realizados pelo TCU.

193. Os dados coletados nas fiscalizações empreendidas pelo TCU indicam que o possível benefício advindo da celeridade obtida no processo de contratação de obras por meio do RDC-Contratação Integrada, especificamente, no que se refere à contratação conjunta da execução de obras e dos projetos de engenharia correspondentes, pode não estar ocorrendo de fato, haja vista os atrasos verificados na aprovação dos projetos básicos/executivos dos empreendimentos.

III.2.4. Da aprovação de projetos

194. O principal indício de irregularidade constatado nesse grupo é a aprovação de projetos básicos/executivos que apresentam incompatibilidades com as premissas estabelecidas no anteprojeto ou no edital de licitação.

Tabela 24: Exemplos de processos com irregularidades na aprovação de projetos

TC	Apelido	Achado	Resumo da situação encontrada
----	---------	--------	-------------------------------

TC	Apelido	Achado	Resumo da situação encontrada
002.592/2014-2 24/2014	Construção de Trecho Rodov. BR-163/PA (km 676,31 e 788,98)	Fragilidade ou deficiência na execução de contratos do RDC.	Verificou-se que o projeto básico apresenta soluções técnicas diversas daquelas previstas em anteprojeto, sem a devida fundamentação, que podem frustrar as vantagens originalmente almejadas pela Administração, no que se refere às melhorias e à otimização de soluções pretendidas pelo DNIT, quando da elaboração do anteprojeto, conforme justificativas técnicas constantes do Edital RDC 489/2012, em desatenção aos objetivos pretendidos no artigo 1º, § 1º, da Lei 12.462/2011. As principais questões identificadas foram: supressão da biomanta; projeto de pavimentação em etapas; supressão da sinalização provisória; alteração da inclinação do talude de corte.
004.437/2014-4 123/2014	Obras de duplicação da BR-381/MG	Projeto Executivo (RDC - Contratação Integrada) em desconformidade com as premissas do anteprojeto e do edital da licitação.	<p>Constatou-se que o projeto básico apresentado pelo consórcio contratado modificou significativamente o traçado da rodovia constante no anteprojeto licitado. As soluções propostas pela contratada apresentaram-se inferiores às propostas contidas no anteprojeto de referência da licitação: vias mais sinuosas, com excessivo número de curvas com raios menores que os valores originalmente previstos; perfil geométrico da rodovia com rampas mais íngremes que o previsto e adoção de interseções em nível em detrimento de interseções em diferentes níveis previstas. Em outras palavras, soluções que reduzem o nível de serviço constante do anteprojeto da rodovia, em afronta ao Edital da licitação.</p> <p>Além disso, apresentaram critérios técnicos em desacordo com os parâmetros indicados nos normativos do DNIT.</p> <p>Cumprir mencionar que a Autarquia também identificou a inadequação do projeto básico da contratada e não o aprovou</p>
025.990/2015-2 446/2015	Reforma e ampliação de TPS e sistema viário Aeroporto Curitiba/PR	Projeto executivo (RDC Contratação Integrada) em desconformidade com as premissas do anteprojeto e do edital da licitação	Constatou-se que o projeto executivo teve que ser refeito, o que gerou aditivos contratuais, por falhas e erros na elaboração do anteprojeto. As modificações decorrentes desse desalinhamento com o anteprojeto tiveram sua origem na própria Infraero. A alteração do valor de carga acidental nas estruturas do TPS, a inclusão de 1.289m ² de pavimentação para possibilitar o acesso ao novo Concourse pela via de serviço e pátio de aeronaves e a inclusão de túnel de acesso às pontes de embarque para adequação às normas de acessibilidade vigentes são premissas básicas que deveriam constar do anteprojeto, uma vez que a Infraero detinha informações suficientes sobre os itens.

Fonte: Produção própria a partir de dados dos processos de fiscalização realizados pelo TCU.

195. Cabe registrar que em determinadas fiscalizações do TCU realizadas ainda na fase licitatória das obras, tendo como o objeto o anteprojeto, as equipes de auditoria apontaram irregularidades (falhas no próprio anteprojeto ou no edital) que poderiam repercutir na obtenção de uma obra com qualidade inferior em relação às soluções previstas no anteprojeto, o que de fato se concretizou em alguns casos.

196. Como exemplo, cita-se a Fiscalização 1399/2012 (TC 045.034/2012-5). Nela foram verificadas algumas deficiências no processo licitatório das obras remanescentes para pavimentação da BR-163/PA. Tais deficiências poderiam frustrar as vantagens almejadas pela Administração no que concerne ao desconto obtido na licitação em relação ao valor estimado de referência da obra e a obtenção de uma obra com qualidade igual ou superior às soluções previstas no anteprojeto.

197. Mais especificamente, nessa fiscalização, ponderou-se a real necessidade da adoção da alteração da geometria dos taludes de corte e da aplicação de biomanta em todos os cortes previsto nos 112 km de rodovia, visto que tais soluções técnicas não eram convencionais e representavam um aumento no valor final da obra de aproximadamente R\$ 23 milhões (maio de 2012). Desse modo, registrou-se que o edital, nos moldes em que foi elaborado, trazia fragilidades, em especial quanto à possibilidade de que as tais melhorias previstas no anteprojeto não fossem adotadas no projetado básico e não fossem executadas.

198. Em momento posterior, o Tribunal realizou nova auditoria nessa mesma obra (Fiscalização 24/2014 – TC 002.592/2014-2) e constatou que as preocupações apontadas inicialmente se concretizaram. Verificou-se que o projeto básico entregue pelo consórcio contratado não contemplou as melhorias previstas no anteprojeto que, em tese, trariam mais qualidade e segurança às obras contratadas.

199. Esse exemplo, juntamente com a série de indícios de irregularidades listadas na evidência 7, serve para demonstrar a necessidade de os responsáveis pela gestão das licitações de obras públicas adotarem providências visando o aperfeiçoamento dos seus respectivos controles internos de maneira a evitar a reincidência de irregularidades que visem a diminuir a qualidade do objeto a ser entregue à Administração Federal.

III.2.4.1. Aceitação de projetos básicos parciais

200. Ainda em relação à qualidade dos projetos de engenharia no âmbito do RDC-Contratação Integrada e visando apresentar outras fragilidades que também precisam ser superadas nesse campo, cabe trazer a este relatório os procedimentos de aceitação de projeto básico e/ou executivo vigentes no âmbito do DNIT.

201. De início, vale transcrever excertos do inciso IX, art. 6º, da Lei 8.666/1993:

‘IX - Projeto Básico - 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, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

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

b) **soluções técnicas globais** e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a minimizar a necessidade de reformulação ou de variantes durante as fases de elaboração do projeto executivo e de realização das obras e montagem;

(...)

f) **orçamento detalhado do custo global da obra**, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;’ (grifado)

202. Percebe-se que o conceito de projeto básico no âmbito da Lei 8.666/1993 pressupõe a existência de todos os elementos necessários e suficientes para caracterizar de forma global o objeto a ser construído.

203. Nesse passo, vale transcrever o art. 2º, inciso IV, e parágrafo único do RDC:

‘IV - projeto básico: conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para, observado o disposto no parágrafo único deste artigo:

a) **caracterizar a obra ou serviço de engenharia**, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares;

b) **assegurar a viabilidade técnica** e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento; e

c) **possibilitar a avaliação do custo da obra ou serviço** e a definição dos métodos e do prazo de execução;

(...)

Parágrafo único. O projeto básico referido no inciso IV do caput deste artigo deverá conter, no mínimo, sem frustrar o caráter competitivo do procedimento licitatório, os seguintes elementos:

I - desenvolvimento da solução escolhida de forma a **fornecer visão global da obra** e identificar seus elementos constitutivos com clareza;

II - **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 de realização das obras e montagem a situações devidamente comprovadas em ato motivado da administração pública;

(...)

VI - **orçamento detalhado do custo global da obra**, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados.’ (grifado)

204. Percebe-se também que as exigências quanto ao projeto básico no âmbito do RDC são similares aos da Lei 8.666/1993. Soluções globais e localizadas, visão global do investimento, orçamento detalhado são aspectos que asseguram uma boa caracterização do empreendimento.

205. Diferentemente dos projetos básicos, o legislador previu menos exigências para a elaboração do anteprojeto. Transcreve-se o art. 9º, § 2º, inc. I, da Lei 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;’

206. Esse menor nível de exigência legal pode estar contribuindo para a ocorrência de fragilidades nos procedimentos adotados pela Administração para aprovar os anteprojetos. Corrobora essa afirmação o fato de que em 79% das fiscalizações realizadas pelo TCU em RDC-Contratação Integrada foram apurados indícios de irregularidade relacionados ao anteprojeto, conforme detalhado no item III.2.1., supra.

207. As fragilidades verificadas na aprovação dos anteprojetos ganham maior relevância, quando também se verificam irregularidades na aprovação dos projetos básicos/executivos, tal como detalhado no item III.2.4 supra.

208. Nesse passo, contribui com essas deficiências na condução dos empreendimentos licitados sob a égide do RDC-Contratação Integrada a possibilidade de, no silêncio da lei e no âmbito do DNIT, haver aprovação de projetos básicos parciais durante a execução das obras, sem que se apresente uma visão global do empreendimento, tal como previsto na legislação.

209. Note-se que a Lei 12.462/2011 não definiu em que momento do empreendimento o projeto básico deveria ser apresentado de forma completa no âmbito do RDC-Contratação Integrada. O único dispositivo legal que se aproximou desse disciplinamento é o § 5º, art. 8º da Lei do RDC:

‘§ 5º Nas licitações para a contratação de obras e serviços, com exceção daquelas onde for adotado o regime previsto no inciso V do caput deste artigo, deverá haver projeto básico aprovado pela autoridade competente, disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório.’

210. Percebe-se que a única definição quanto ao momento de elaboração/aprovação de projeto básico está adstrita às contratações no âmbito do RDC-Parte Geral. Não houve menção legal para essa temporalidade na entrega e aprovação/aceitação do projeto básico para as contratações sob o RDC-Contratação Integrada.

211. Diante desse silêncio da Lei 12.462/2011, o DNIT disciplinou a questão no âmbito de seus empreendimentos com a possibilidade de aceitação/aprovação parcial de projetos básicos por meio da Instrução de Serviço Conj./DG/DIREX/DNIT n. 2 de 14 de março de 2014 (Evidência 10, p. 3):

‘Art. 2º A análise e aceitação dos projetos Básicos e Executivos elaborados sob a égide do RDCi, serão realizadas diretamente pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa – DPP ou mediante delegação de competência para as superintendências regionais.

II - DA APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E ACEITAÇÃO DOS PROJETOS

O projeto poderá ser apresentado com a divisão do lote em trechos/etapas, justificada pela antecipação do cronograma de execução da obra, desde que contenha as informações mínimas necessárias, de forma a não comprometer as análises da equipe técnica, nem a compatibilidade de soluções entre os trechos definidos.’

212. De início, vale registrar que essa elaboração e aceitação parcial do projeto básico desvirtua o conceito desse instituto. Isso porque a carência quanto à completude do empreendimento impossibilita caracterizá-lo de uma forma global, assim entendido fornecer soluções globais e localizadas, possibilitar visão global do investimento, prover

orçamento detalhado, identificar os elementos constitutivos da obra com clareza, exemplos esses de características inerentes ao projeto básico nos termos do o art. 2º, inciso IV, e parágrafo único da Lei 12.462/2011.

213. Também, pode-se aventar a possibilidade de o DNIT estar indo além do que a Lei 12.462/2011 determina. Ou seja, se o normativo legal não abre possibilidade para a elaboração, aprovação/aceitação de forma parcial do projeto básico, não caberia ao DNIT fazê-lo, já que, no âmbito da Administração Pública, só é permitido fazer o que a lei expressamente autoriza. O princípio da legalidade constitui tal subordinação da atividade administrativa à lei.

214. Mas, a situação retratada não tem apenas reflexos de natureza legal. Ela também agrega riscos aos empreendimentos regidos sob o RDC-Contratação Integrada. Posto que, a junção de um projeto básico limitado (parcial) com um anteprojeto que, sob menores exigências legais, apresenta fragilidades, como as já detectadas nas fiscalizações do TCU, possibilita o início da obra sem que a Administração tenha um conhecimento global do objeto que irá executar e/ou receber da empresa contratada.

215. Por exemplo, em uma obra rodoviária, um dos fatores sensíveis para a boa condução do empreendimento é a caracterização técnica dos solos a serem utilizados na terraplanagem. Nesse caso, investigações geotécnicas de toda a extensão da obra são essenciais. Ocorre que essa acurácia na definição do objeto não tem sido uma constante no anteprojeto, como já relatado no Item III.2.1. supra. Assim, com a aprovação de um projeto básico que não contemple todo o segmento, corre-se o risco de dar início à obra sem que se saiba ao certo a natureza e a extensão dos trabalhos futuros.

216. O risco para a boa condução do empreendimento, leia-se terminar a obra nos prazos contratuais, nos preços originalmente contratados e com qualidade aceitável, reside justamente nesse ponto: iniciar a obra sem a visão global do conjunto de serviços a ser executado.

217. Nesse exemplo, é perfeitamente plausível que, dada a possível fragilidade dos estudos geotécnicos, em certo momento da obra, seja descoberto, por exemplo, um bolsão de solos moles que prejudique o término da obra pela contratada, em decorrência do acréscimo não previsto na execução financeira do contrato.

218. Essa fragilidade quanto à caracterização da obra poderia ser diminuída caso o projeto básico, elaborado posteriormente à licitação, contemplasse a totalidade da obra a ser executada. Mas, conforme já dito, existe a possibilidade de isso não estar ocorrendo, pois, de acordo com os normativos do DNIT, a empresa contratada pode apresentar projeto básico parcial e, a partir dele, dar início à obra.

219. Tomando por base essa análise, considera-se que o art. 2º da Instrução de Serviço Conj./DG/DIREX/DNIT n. 2 de 14/3/2014 está, em princípio, em desacordo com o disposto no art. 2º, inciso IV, e parágrafo único da Lei 12.462/2011. Entretanto, essas questões que tratam de projeto básico no âmbito do RDC-Contratação Integrada ainda carecem de maiores avaliações, razão pela qual, com fundamento no art. 237, inc. V, do Regimento Interno do TCU, esta equipe de auditoria está elaborando representação para tratar especificamente desse tema, a qual será submetida ao dirigente desta unidade técnica, nos termos do art. 246 do Regimento Interno do TCU.

III.2.5. Resumo das análises relativas à segunda questão de auditoria

220. O objetivo desta questão foi avaliar a especificação do objeto dos empreendimentos regidos pelo RDC-Contratação Integrada em termos de satisfação do interesse público. Essas análises foram realizadas a partir da compilação dos dados

disponíveis em fiscalizações realizadas pelas unidades técnicas do TCU em objetos regidos pelo RDC-Contratação Integrada, no total de 33 auditorias.

221. De modo a possibilitar uma visão geral dessa análise, os achados de auditoria de cada fiscalização foram agrupados segundo a seguinte divisão: 1 – Anteprojeto; 2 - Processo de licitação; 3 - Aprovação de projetos; 4 – Execução; 5 – Outros.

222. As análises apontaram que, das 33 fiscalizações:

- a) 79% apresentaram indícios de irregularidades em anteprojetos;
- b) 64% apresentaram indícios de irregularidade no processo de licitação;
- c) 21% apresentaram indícios de irregularidade na execuções de obras;
- d) 12% apresentaram indícios de irregularidade na aprovação de projetos;
- e) 9% apresentaram indícios de irregularidade caracterizados como ‘outros’.

223. No total, a compilação dos achados de auditoria culminaram em 117 indícios de irregularidades, os quais estão distribuídos da seguinte forma:

- a) 44% (51 irregularidades) em anteprojetos;
- b) 38% (44 irregularidades) em processos de licitação;
- c) 12% (14 irregularidades) em execuções de obras;
- d) 4% (5 irregularidades) em aprovação de projetos;
- e) 2% (3 irregularidades) caracterizados como ‘outros’.

224. A concentração dos indícios de irregularidade nas fases iniciais dos empreendimentos reflete o estágio inicial que ainda se encontra a aplicação da Lei 12.462/2011, com média de execução financeira na casa dos 16% para obras de implantação/duplicação, por exemplo.

225. A grande quantidade de falhas em anteprojetos (51 indícios de irregularidades), bem como a situação retratada nos respectivos achados de auditoria, possibilitam concluir que as especificações contidas nesses projetos parecem não estar atendendo à satisfação do interesse público nas contratações que se utilizam do RDC-Contratação Integrada.

226. Nesse caso, é possível também inferir a necessidade de o DNIT aprimorar seus controles internos, de maneira a possibilitar que os anteprojetos que fundamentam as licitações realizadas por meio do RDC-Contratação Integrada apresentem a precisão exigida na Lei 12.462/2011, no sentido de garantir a correta caracterização dos objetos a serem contratados. Vale lembrar que propostas apresentadas por esta unidade técnica no âmbito do TC 024.950/2014-9 tratam deste tema. Contudo, vale ressaltar que o Tribunal ainda não deliberou quanto ao mérito desse processo.

227. Os indícios de irregularidades nos processos de licitação (44 indícios), bem como os temas abordados nos respectivos achados de auditoria, apontam para o uso generalizado do RDC-Contratação Integrada e também pela carência de elementos que garantam a execução do objeto segundo um nível de qualidade que satisfaça ao interesse público.

228. Os indícios de irregularidade atinentes à execução das obras (21%), caracterizados essencialmente por atrasos em obras e deficiência na qualidade dos serviços executados, indicam que o possível benefício advindo da celeridade obtida no processo de contratação de obras por meio do RDC-Contratação Integrada, especificamente, no que se refere à contratação conjunta da execução de obras e dos

projetos de engenharia correspondentes, pode não estar ocorrendo de fato. Ou seja, a eventual celeridade na etapa inicial da obra pode não estar conduzindo para ganhos de eficiência na fase pós licitatória.

229. Por fim, os indícios de irregularidades relativas à aprovação de projetos básicos/executivos (12%) reportam a alterações no objeto da obra que podem conduzir a qualidades inferiores às desejáveis no objeto contratado.

230. Pesa sobre a qualidade dos projetos básicos no âmbito do RDC-Contratação Integrada no DNIT a possibilidade de esses projetos serem entregues parcialmente pelo contratado e aceitos dessa forma pela Administração (Instrução de Serviço Conj./DG/DIREX/DNIT n. 2 de 14 de março de 2014).

231. Ademais, vislumbram-se indícios de ilegalidade nesse procedimento. Isso porque as características inerentes aos projetos básicos parciais não se harmonizam com os requisitos previstos na Lei 12.462/2011.

232. Nos termos da Lei 12.462/2011, os projetos básicos têm como pressuposto a existência de todos os elementos necessários e suficientes (projetos e orçamentos) para caracterizar de forma global o objeto a ser construído.

233. Assim, aceitar que projetos básicos sejam elaborados de forma parcial e, a partir desses projetos, autorizar o início das obras, em princípio, caracteriza-se como um ato ilegal na medida em que a Lei 12.462/2011 não autoriza esse procedimento.

234. Além dessa irregularidade, cabe registrar o alto risco agregado a um empreendimento que se inicia sem que a Administração tenha a visão global da obra. Iniciar uma obra a partir de um projeto básico parcial conduzirá a fragilidades no controle por parte da Administração sobre a obra em termos de prazo, preço e qualidade.

235. Essa fragilidade na condução dos empreendimentos iniciados com projeto básico parcial é agravada pela existência de anteprojetos que, sob menores exigências legais, apresentam carência de elementos norteadores para a condução da obra, como as já detectadas pelo TCU e compiladas nesta instrução (item III.2.1).

236. Esses fatos conduzem à conclusão de que o art. 2º da Instrução de Serviço Conj./DG/DIREX/DNIT n. 2 de 14/3/2014 está, em princípio, em desacordo com o disposto no art. 2º, inciso IV, e parágrafo único da Lei 12.462/2011. Como essas questões que tratam de projeto básico no âmbito do RDC-Contratação Integrada ainda carecem de maiores avaliações, esta equipe de auditoria, com fundamento no art. 237, inc. V, do Regimento Interno do TCU, está elaborando representação para tratar especificamente desse tema, a qual será submetida ao dirigente desta unidade técnica, nos termos do art. 246 do Regimento Interno do TCU.

237. Por fim, ainda no âmbito da segunda questão, as fiscalizações na execução de obras regidas pelo RDC-Contratação Integrada indicam que o possível benefício advindo da celeridade obtida no processo de contratação de obras por meio do RDC-Contratação Integrada, especificamente, no que se refere à contratação conjunta da execução de obras e dos projetos de engenharia correspondentes, pode não estar ocorrendo de fato, haja vista os atrasos verificados na aprovação dos projetos básicos/executivos dos empreendimentos.

III.3. Pressupostos de fragilidade do RDC - Contratação Integrada em estudos independentes.

238. Conforme a terceira questão de auditoria, transcrita a seguir, também é objeto desta auditoria avaliar eventuais estudos relativos à utilização do RDC-Contratação

Integrada no Brasil, promovidos por outros órgãos da Administração ou instituições independentes.

‘Questão 3: Existem avaliações dos resultados da utilização da Contratação Integrada no Brasil promovidas por outros órgãos da Administração ou instituições independentes? Caso a resposta seja afirmativa, quais as conclusões do trabalho e sua confiabilidade?’

239. A fim de obter elementos para elucidar essa questão, foram feitas pesquisas em sites de entidades que lidam com contratações públicas, notadamente com o RDC-Contratação Integrada. Três entidades apresentaram dois estudos correlacionados ao tema e cujos dados atendem aos requisitos desta auditoria, uma vez que utilizam uma amostra significativa de contratações de obras similares.

240. O primeiro deles tem o seguinte título: ‘RDC-Regime Diferenciado de Contratações – Dossiê atualizado sobre a ineficiência da Contratação Integrada no Brasil’. São titulares desse estudo o Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (Sinaenco) e Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR). Trata de avaliação do RDC-Contratação Integrada tendo como base os dados disponibilizados pelo DNIT (Evidência 6).

241. O segundo trabalho foi elaborado pela Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor) e trata de registro próprio de acompanhamento das licitações do DNIT com alguns posicionamentos da entidade sobre o RDC-Contratação Integrada (Evidências 8 e 9).

242. Como visto, as análises da Aneor, do Sinaenco/CAU partem da mesma base de dados desta auditoria, que são as obras do DNIT. Ressalta-se, porém, haver algumas diferenças, como segue:

a) Sinaenco/CAU – licitações de obras rodoviárias do DNIT datadas de setembro/2012 a setembro/2014;

b) Aneor – licitações de obras rodoviárias e ferroviárias e aquaviárias do DNIT datadas de maio/2008 a maio/2016;

c) TCU – licitações relativas às obras rodoviárias de Implantação, Restauração e obras do programa Crema 2ª Etapa, cujos contratos foram formalizados de janeiro/2009 a dezembro/2015.

243. A fim de avaliar a confiabilidade dos dados apresentados pela Aneor e pelo Sinaenco/CAU, analisaram-se comparativamente os principais resultados de cálculos apresentados por essas entidades tendo como referência os exames já realizados nesta auditoria.

244. Em que pese as diferenças verificadas nas bases de dados, existe compatibilidade entre as avaliações, conforme se pode ver a seguir.

245. Inicialmente, segue comparativo dos descontos nos procedimentos licitatório.

Tabela 25: Descontos nos procedimentos licitatórios

Lei aplicável	RDC-Contratação Integrada	RDC-Parte Geral
Sinaenco/CAU	5,8%	12,4%
TCU	4,4%	9,8%

Fonte: Produção própria a partir de dados disponibilizados pelo Sinaenco/CAU (evidências 6, 8 e 9) e de análises desta auditoria.

(...)

247. Percebe-se que, grosso modo, os valores apresentam-se consonantes. Ou seja, verifica-se um padrão de semelhança entre os descontos por regime quando calculados pelo Sinaenco/CAU e pelo TCU, revelando consistência de ambas as análises.

248. Segue também dados relativos às licitações malsucedidas. Nesse comparativo, estão também dados relativos à Aneor.

Tabela 26: Licitações malsucedidas

Lei aplicável	RDC-Contratação Integrada	LGL
Sinaenco/CAU	40,5%	31,1%
Aneor	38,4%	-
TCU	40,0%	26,6%

Fonte: Produção própria a partir de dados disponibilizados pelo Sinaenco/CAU, Aneor e de análises desta auditoria.

(...)

250. Percebe-se também haver padrão de semelhança entre os percentuais de licitações malsucedidas por regime quando calculados pelo Sinaenco/CAU, Aneor e TCU, conferindo mais uma vez confiabilidade nos trabalhos realizados por essas Entidades.

251. O trabalho da Aneor apresentou também os prazos em dias corridos entre a data definida para entrega das propostas e a data da assinatura dos contratos.

Tabela 27: Prazo da fase externa

Fonte dos dados	RDC-Contratação Integrada	RDC-Parte Geral	LGL
Aneor	162	161	174
TCU	183	110	176

Fonte: Produção própria a partir de dados disponibilizados pela Aneor e de análises desta auditoria.

(...)

253. Também, nesse caso, há similaridade entre os valores, apenas com diferença para o RDC-Parte Geral, podendo decorrer da variação da amostra analisada. De toda sorte, há no geral correspondência significativa entre os dados das do RDC-Contratação Integrada e LGL.

254. A partir de análises nesse banco de dados e de outras avaliações, o Sinaenco/CAU e a Aneor apresentaram considerações sobre o RDC-Contratação Integrada. Como se trata de um tema vasto, essas entidades abordaram questões que não fazem parte do objeto deste trabalho, como necessidade de edital padrão, cadastro de empresas por seguimento, julgamento de preço e técnica, entre outros. Assim, esses temas não relacionados a esta auditoria não serão tratados neste relatório.

III.3.1. Considerações a respeito do tema - Sinaenco/CAU

255. A seguir, transcrevem-se excertos do relatório do Sinaenco/CAU (p. 5 a 9, Evidência 6):

‘A questão fundamental na Contratação Integrada é a precária definição e especificação do objeto da contratação. **O anteprojeto é um documento técnico extremamente carente de informações indispensáveis 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. **Esta carência pode gerar atrasos e aditivos contratuais**

(...)

Conflito de interesses na elaboração dos projetos – o projeto elaborado pelo contratado responsável pela execução da obra, certamente irá atender, preponderantemente, às suas expectativas de resultado, deixando para um segundo plano o atendimento dos interesses do contratante; o contratado pode optar por uma solução com menor custo de implantação, mas que demande maiores recursos para a operação e manutenção, ou ainda, pode escolher uma alternativa mais econômica e com menor expectativa de vida útil, resultando em uma solução pior para a sociedade.

(...)

Preço de referência impreciso e risco de sobrepreço – se o anteprojeto não possibilita uma precisa especificação do empreendimento, certamente também não permite uma avaliação confiável dos custos envolvidos.

(...)

Perenização da falta de planejamento – os defensores da contratação integrada alegam que as contratações de obras com projetos completos atrasam os investimentos, ou a implantação dos empreendimentos, mas se esquecem de que os projetos também serão necessários para a execução das obras no regime de Contratação Integrada. Portanto, terão que ser elaborados da mesma forma, e não existem razões para se crer que serão desenvolvidos em prazos menores. Logo, o propalado tempo economizado até a contratação das obras será em parte consumido após a assinatura do contrato, em função da necessidade de elaboração dos projetos faltantes (...)’ (Grifo no original)

256. Percebe-se que as questões apontadas pelo Sinaenco/CAU estão adstritas às possíveis fragilidades do anteprojeto, às conseqüências desse fato, bem como aos conflitos de interesse na elaboração do projeto básico pela empresa responsável pela obra.

257. Como já relatado neste trabalho, os riscos de fragilidade em anteprojetos e projetos básicos não são desprezíveis no âmbito do RDC-Contratação Integrada. Prova disso são os exemplos citados no item III.2.1 deste relatório.

258. Não se pode olvidar também a possibilidade de imprecisão no preço de referência elaborado a partir de um anteprojeto em que as exigências de caracterização técnica da obra são mais brandas que as adotadas no âmbito do projeto básico.

259. Conforme analisado nos itens III.1.3 e III.1.5 deste relatório, as obras sob o RDC-Contratação Integrada são as que apresentam indícios de menores descontos em relação ao preço de referência (4,41%), indicando que o orçamento de referência tende a ser abalizador do preço contratado. Corrobora esse dado o fato de que 69% das primeiras propostas das licitantes vencedoras são superiores ao preço de referência.

260. Com essas características, é de se concluir que eventuais falhas na definição do orçamento de referência tendem a ser repassadas para o valor do contrato aumentando os riscos de ocorrência de sobrepreço nessas obras.

261. A questão da falta de planejamento também já foi amplamente debatida neste relatório, especialmente quando se tratou da possibilidade de elaboração parcial do projeto básico, fato que pode trazer prejuízos à eficiência nas contratações públicas.

III.3.2. Considerações da Aneor

262. Transcrevem-se excertos da Aneor cujos conteúdos são atinentes a esta auditoria (Evidência 8, p. 3):

‘Mesmo diante do desafio imposto pelo RDC, a ANEOR sempre manifestou que não é contra o regime, mesmo quanto à Contratação Integrada, porém, entende que sua utilização não pode ser generalizada.

A seguir, apresentamos uma síntese dos principais pontos que julgamos merecer destaque frente à legislação e utilização do RDC:

Prazo – analisando as planilhas anexas, verificam-se o dilatado prazo entre a data da licitação e a assinatura do contrato.

No caso da contratação integrada, deve-se ainda acrescentar o tempo decorrido para elaboração e aprovação dos projetos de engenharia. Desta forma, fica evidente que, na prática, se foi alcançada a pretendida redução de prazos para licitação, o mesmo não ocorreu quanto ao início das obras.

(...)

Não se pode imaginar uma contratação eficaz que alcance os resultados esperados pela administração pública e os anseios da sociedade adotando certames de forma eletrônica, sem consolidação prévia dos consórcios licitantes, aceitando a participação de pessoas físicas e empresas de atividades não ligadas a engenharia, ignorando qualquer análise prévia dos concorrentes em face de sua capacidade técnica, operacional e financeira.

É oportuno lembrar que, para o bom andamento das obras, é necessário que todas as questões relativas às áreas limítrofes estejam equacionadas, tais como: desapropriações, questões ambientais e áreas indígenas, dentre outras.’ (grifo do original)

263. De início, a Aneor trata da improcedência em se utilizar de forma generalizada o RDC-Contratação Integrada. De fato, como descrito nesta instrução (item III.2.1), os dados apontam para a generalização no uso do RDC-Contratação Integrada no âmbito do DNIT, fato que, em princípio, não se coaduna com a intenção original do legislador o qual definiu condições específicas nas quais esse regime de contratação deveria ser utilizado (caput do art. 9º da Lei 12.462/2011).

264. Na sequência, a Aneor aponta os extensos prazos entre a data definida para entrega das propostas e a data da assinatura do contrato. Ressalta também que, no caso do RDC-Contratação Integrada, a elaboração e aprovação de projetos ocorrerá após a celebração do contrato, fato que demanda tempo extra o qual deve ser contabilizado para fins de aferição do prazo total do empreendimento.

265. Esse tempo extra necessário à aprovação do projeto básico e executivo no âmbito do RDC-Contratação Integrada não foi possível de ser aferido estatisticamente neste relatório em função do baixo percentual de execução física/financeira dos contratos regidos por essa modalidade de contratação. Mas, temas correlatos a esse foram apontados no item III.2 desta instrução de forma específica.

266. A Aneor trata também da ineficácia das contratações feitas sob a forma eletrônica já que não se avalia previamente a capacidade técnica, operacional e financeira dos licitantes. Esse tema não foi aferido nesta instrução também por conta do baixo percentual de execução financeira dos contratos. Entretanto, registre-se que essa

avaliação de capacidade técnica/operacional da empresa vencedora do certame é realizada anteriormente à homologação do contrato, fato que, em tese, não macula essa forma de licitar.

267. Por fim, a Aneor tratou da necessária definição, no anteprojeto de engenharia, das condições lindeiras ao objeto, tais como as desapropriações, as questões ambientais e as áreas indígenas.

268. Pode-se dizer que as questões relacionadas às condições lindeiras (aspectos ambientais, desapropriação ...), estão previstos no inc. I, § 2º, art. 9º, da Lei 12.462/2011. Segundo esse dispositivo, o anteprojeto deverá conter:

- a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidade, visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;
- b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega;
- 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. (grifado)

269. Percebe-se que essa exigência não é definidora quanto ao momento de se equacionar essas questões. Assim, a definição quanto ao momento mais apropriado para resolver essas pendências do empreendimento fica a critério do gestor.

270. No caso do DNIT, têm-se atribuído a obrigação de sanear essas interferências da obra para o contratado, na fase do projeto básico. Veja, por exemplo, a questão da licença ambiental, conforme IS 09 de 23/5/2016, instrução de serviço estabelecida para conceituar o anteprojeto de engenharia no âmbito do RDC (Evidência 5):

‘1.1. Anteprojeto de Engenharia para RDCi

Refere-se a um conjunto de elementos técnicos mínimos, necessários para caracterizar a obra e/ou serviço, objeto licitatório, elaborados com base nas indicações desta Instrução de Serviço.

(...)

1.3 Informações Essenciais

a) As licitações do DNIT poderão ser realizadas pelo regime RDCi, desde que nos atos preparatórios a Diretoria ou Superintendência demandante apresente as justificativas devidas para a adoção desta escolha, em atendimento ao Art. 4º e Art. 73 do Decreto 7581/2011 e atualizada pelo Decreto 8.80/2013;

(...)

c) Não é obrigatória a LP – Licença Prévia Ambiental;

d) Conter a definição e o detalhamento dos elementos mínimos necessários para a caracterização do Anteprojeto de Engenharia para RDCi.’ (grifado)

271. Assim, as questões ambientais, notadamente as Licenças Prévias, são em geral matéria de projeto básico no âmbito do DNIT quando se realiza o empreendimento sob o RDC-Contratação Integrada. Portanto, compete à empresa que logrou ser a campeã no processo licitatório a resolução dessas questões.

272. Nesse passo, vale transcrever excerto do livro RDC e Contratação Integrada na Prática de Cláudio Sarian Altounian e Rafael Jardim Cavalcante, Editora Fórum, p. 262:

‘A definição ambiental precisa é condição obrigatória para o adequado dimensionamento – mesmo preliminar – dos projetos e, por conseguinte, requisito para a oferta de preços e soluções a serem adequadamente valoradas. A presença desses elementos é qualidade essencial para que existam efetiva concorrência e condições de comparação entre as propostas.’

273. Em concordância com texto retrotranscrito, entende-se que essas questões lindas ou de contorno (desapropriações, licenças ambientais ...) são elementos que deveriam subsidiar o processo licitatório e não fazer parte de elementos a serem solucionados após a licitação em função dos riscos que esse fato condiciona à boa condução do empreendimento.

274. Vale registrar que, no âmbito do TC 024.950/2014-9, esta unidade técnica já propôs determinação ao DNIT para que a licença prévia seja obtida anteriormente à licitação (Evidência 4, p. 15). Contudo, até o momento, ainda não há deliberação do Tribunal quanto a esse processo.

III.3.3. Resumo das análises relativas à terceira questão de auditoria

275. A terceira questão de auditoria visou a avaliar eventuais estudos relativos ao emprego do RDC-Contratação Integrada realizados por órgãos da Administração ou instituições independentes, em objetos que também atendam aos requisitos desta auditoria: amostra significativa de obras similares.

276. Após análises em sites de entidades que têm como objeto o emprego do RDC-Contratação Integrada, dois estudos se mostraram aptos a atender aos pressupostos desta auditoria: amostra significativa de obras similares. Registre-se que ambas as análises versam sobre as contratações empreendidas pelo DNIT.

277. O primeiro estudo, de autoria do Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (Sinaenco) e Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR), tem o seguinte título: ‘RDC-Regime Diferenciado de Contratações – Dossiê atualizado sobre a ineficiência da Contratação Integrada no Brasil’.

278. O segundo estudo foi elaborado pela Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor) e trata de registro próprio de acompanhamento das licitações do DNIT com alguns posicionamentos da entidade sobre o RDC-Contratação Integrada.

279. Para ambos os estudos, foram elaboradas análises comparativas com os resultados obtidos nesta instrução, as quais demonstraram a confiabilidade dos números apresentados pelo Sinaenco/CAU e pela Aneor.

280. As questões apontadas pelo Sinaenco/CAU reportam sobre as fragilidades do anteprojeto, às consequências desse fato, bem como aos conflitos de interesse na elaboração do projeto básico pela empresa responsável pela obra.

281. Registre-se que essas conclusões guardam conformidade com as análises realizadas neste relatório. A compilação dos achados de auditoria das fiscalizações realizadas pelo TCU aponta que a grande maioria das obras analisadas apresenta irregularidades no anteprojeto de engenharia. Essas deficiências, na maioria das vezes, culminam em contratações que não atendem ao interesse público que motivou o contrato.

282. A Aneor apontou o uso generalizado do RDC-Contratação Integrada, o extenso prazo entre a data definida para entrega das propostas e a data da assinatura do contrato, bem como ressaltou que a redução dos prazos totais do empreendimento não se concretizou na medida em que se faz necessária a elaboração do projeto básico anteriormente ao início das obras. Essas conclusões também guardam conformidade com as análises realizadas neste relatório.

283. Por fim, a Aneor reportou sobre a necessária definição por parte da Administração, na fase de anteprojeto, das questões lindeiras ao objeto a ser construído, como as questões ambientais, indígenas e de desapropriação.

284. Percebe-se que a Lei 12.462/2011 não foi clara quanto ao momento de se equacionar tais pendências da obra. Diante desse vazio legislativo, essas atribuições têm sido repassadas às contratadas. Exemplo disso é a IS 09, DNIT, de 23/5/2016, a qual, no item 1.3, c, estabelece que a licença prévia ambiental não é obrigatória na fase de anteprojeto (Evidência 5, p. 3).

285. Acontece que questões ambientais, questões indígenas ou mesmo de desapropriação são elementos essenciais na caracterização de um projeto, até mesmo para possibilitar a adequada valoração do preço de referência da obra, bem como condição mínima de formação de preço pelas empresas licitadas na obra. Assim, em harmonia com a Aneor, entende-se que essas questões devem fazer parte do anteprojeto.

286. Quanto à questão ambiental, vale registrar que, no âmbito do TC 024.950/2014-9, há proposta de que as licenças prévias sejam obtidas anteriormente à licitação. Como já relatado, até o momento, esse processo não foi avaliado pelo Tribunal.

IV. Conclusão

287. A presente auditoria originou-se de Solicitação do Congresso Nacional - SCN, aprovada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal - CMA e encaminhada a esta Corte de Contas por meio do Ofício 204/2015/CMA (peça 1).

288. Este trabalho teve como objetivo avaliar, especificamente, o resultado para a Administração Federal, da introdução da figura do RDC-Contratação Integrada a partir da comparação de uma amostra significativa de contratações de obras similares sob esse regime com outra igualmente significativa que não o tenha utilizado. Seguem as questões postas a esta auditoria:

Questão 1: Foram observadas diferenças significativas nos resultados de contratações sob a figura da Contratação Integrada em comparação com os resultados obtidos em outros regimes igualmente significativos?

Questão 2: Existem evidências de que a especificação do objeto do contrato pela Administração mantém a precisão exigida para a contratação pública, ou, ao contrário, de que o objeto tenha sido definido contratualmente de forma a comprometer a satisfação do interesse público que motivou o contrato?

Questão 3: Existem avaliações dos resultados da utilização da Contratação Integrada no Brasil promovidas por outros órgãos da Administração ou instituições independentes? Caso a resposta seja afirmativa, quais as conclusões do trabalho e sua confiabilidade?

289. A partir das premissas desta auditoria (amostra significativa de obras similares), o escopo deste trabalho se restringiu às informações apresentadas pelo DNIT.

290. Antes de adentrar à análise das questões de auditoria propriamente ditas, foram esboçadas neste relatório inovações de ordem geral trazidas no âmbito da Lei 12.462/2011, com especial enfoque para o RDC-Contratação Integrada, cujas características principais podem ser assim resumidas:

a) utilização em objetos que envolvam, pelo menos, uma das seguintes condições: inovação tecnológica ou técnica; execução com diferentes metodologias; execução com tecnologia de domínio restrito;

b) licitação realizada com base em anteprojeto de engenharia;

c) elaboração de projeto básico sob responsabilidade da mesma empresa contratada para a execução das obras;

d) restrição a aditivos contratuais, exceto para recompor equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior ou por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado.

291. Após essa contextualização, passou-se a avaliar os dados apresentados pelo DNIT de modo a responder às questões de auditoria.

292. A fim de responder à primeira questão, foram feitas diversas comparações entre os resultados obtidos nas licitações realizadas por meio do RDC-Contratação Integrada em relação aos certames efetivados por meio da LGL e do RDC-Parte Geral.

293. A primeira análise visou avaliar comparativamente o grau de utilização dos diversos regimes licitatórios, RDC-Contratação Integrada, RDC-Parte Geral e LGL, de modo a entender qual teria sido a opção predominante dos gestores durante os primeiros anos da Lei 12.462/2011.

294. Os exames apontaram que, no DNIT, a opção pelo RDC-Contratação Integrada foi preferencial, sobretudo a partir do exercício de 2014. As licitações na modalidade LGL, praticamente, deixaram de ser utilizadas a partir de 2015 e as licitações sob a égide do RDC-Parte Geral foram gradativamente diminuídas no decorrer dos anos.

295. Essa opção majoritária pelo RDC-Contratação Integrada remontou para a possibilidade de não atendimento aos requisitos previstos na Lei 12.462/2011 para a adoção do RDC-Contratação Integrada (inovação tecnológica, metodologias diferentes de execução ou domínio restrito).

296. A análise amostral dos editais de RDC-Contratação Integrada confirmaram a carência de elementos que pudessem fundamentar técnica e economicamente a opção por esse regime de contratação. As justificativas utilizadas pelo DNIT, no geral, são genéricas e padronizadas, não havendo avaliações que justifiquem, no caso concreto, a opção pelo RDC-Contratação Integrada.

297. Vale consignar que o Tribunal já exarou acórdãos atinentes a essa necessidade de justificativas quanto à adoção do RDC-Contratação Integrada em casos concretos, por exemplo: Acórdãos 2.164/2013-TCU-Plenário e 1.388/2016-TCU-Plenário. Ressalta-se que tramita nesta Corte de Contas um processo (TC 024.950/2014-9) que trata especificamente da elaboração, análise e aprovação de anteprojetos no âmbito do RDC-Contratação Integrada, no qual o tema relativo à necessidade de justificativas quanto à adoção do RDC-Contratação Integrada é abordado em detalhes. Esse processo ainda não foi apreciado pelo Tribunal. Contudo, cabe relatar que o item 'a' da proposta de encaminhamento formulada por esta Unidade Técnica no âmbito daqueles autos aborda esse tema, nos seguintes termos:

‘determinar ao DNIT, com fundamento no art. 43, inciso I da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso II do Regimento Interno do TCU, para que, em um prazo de 60 dias, inclua em normativo específico que venha a tratar dos atos preparatórios das licitações no regime de contratação integrada do RDC a exigência de justificativa para que a obra seja licitada por esse regime, em conformidade com o art. 9º, incisos I, II e III da Lei 12.462/2011, bem como a exigência de indicação de critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas, caso a condição escolhida tenha sido a possibilidade de execução com diferentes metodologias, em cumprimento ao art. 9º, § 3º, da Lei do RDC c/c Art. 74, § 2º, do Decreto 7.581/2011.’

298. Diante desses elementos, não se vislumbra necessidade de medidas complementares à proposta transcrita retro, no âmbito deste processo.

299. Após essa avaliação inicial, passou-se à análise dos descontos obtidos nos procedimentos licitatórios, índice caracterizado pela relação entre o preço contratado e o preço de referência utilizado pela Administração para a execução do objeto pretendido. Importante registrar que a quase totalidade dos resultados apresentaram desvios padrão altos, em função das características inerentes aos objetos analisados e do número ainda baixo de licitações/contratos em obras do RDC.

300. A primeira conclusão quanto aos descontos retratou a estreita relação entre o número de participantes no procedimento licitatório e os descontos obtidos pela Administração. Ou seja, quanto maior o número de empresas interessadas na licitação, maior o desconto em relação ao preço de referência.

301. Em seguida, foram analisados os descontos obtidos nos procedimentos licitatórios em várias situações. As análises apresentaram, em linhas gerais, indícios de que:

- a) os descontos médios dos procedimentos licitatórios no âmbito do RDC-Contratação Integrada são menores que os descontos médios obtidos no âmbito do LGL e do RDC-Parte Geral;
- b) o modo de disputa Combinado apresenta vantajosidade em relação aos modos de disputa Aberto e Fechado quando se analisam os descontos obtidos nos procedimentos licitatórios;
- c) a forma Eletrônica conduz a descontos maiores nos procedimentos licitatórios em relação à forma Presencial;
- d) para o RDC-Parte Geral, orçamentos sigilosos conduzem a descontos maiores do que orçamentos não sigilosos;
- e) para o RDC-Contratação Integrada, orçamentos sigilosos conduzem a menores descontos nos procedimentos licitatórios, quando comparados com orçamentos não sigilosos.

302. Vale registrar que menores descontos em procedimentos do RDC-Contratação Integrada, orçamentos sigilosos, possivelmente, estão relacionados com maiores incertezas decorrentes tanto do impedimento de acesso ao orçamento quanto da carência de elementos no anteprojeto que possam abalizar as empresas nos seus processos decisórios prévios à licitação. Essa conjunção de fatos, aparentemente, pode estar afugentando possíveis licitantes devido aos maiores riscos associados ao objeto do certame.

303. Após a análise dos descontos nos procedimentos licitatórios, passou-se à avaliação dos preços médios das obras. Ocorre que não foi possível concluir quanto a eventual vantajosidade entre os diversos regimes licitatórios.

304. Esse fato restou configurado em razão da similaridade entre as médias dos preços médios por quilômetro, bem como em virtude dos elevados desvios padrão das amostras analisadas. São fatores que contribuíram para essa conclusão:

- a) a singularidade entre as obras, fato que conduziu à exclusão de empreendimentos que não poderiam ser comparáveis aos demais;
- b) o baixo número de obras licitadas sob a égide da Lei 12.462/2011;
- c) a baixa execução física/financeira dos contratos regidos por esta mesma Lei 12.462/2011.

305. Após a análise dos preços por quilômetro, seguiu-se a avaliação dos prazos médios das obras. Registrou-se que a visão mais precisa desses prazos deveria abarcar o tempo decorrido desde as concepções iniciais da obra até a entrega definitiva do objeto.
306. Entretanto, a baixa execução física/financeira dos contratos regidos pela Lei 12.462/2011 inviabilizou essa visão global de prazos.
307. A única avaliação possível foi a comparação dos prazos despendidos nos procedimentos licitatórios. Essas análises apontaram para a existência de vantajosidade na utilização do RDC-Parte Geral ante o LGL e o RDC-Contratação Integrada, sendo este (Contratação Integrada) o regime que apresentou indícios de maiores prazos licitatórios.
308. Para finalizar as análises quanto à primeira questão de auditoria, avaliou-se o índice de licitações malsucedidas. As licitações regidas pelo LGL e pelo RDC-Parte Geral apresentaram percentuais de fracasso similares, da ordem de 25%. Nas licitações regidas pelo RDC-Contratação Integrada, esse índice subiu para cerca de 40%.
309. A segunda questão de auditoria teve por objetivo evidenciar em que medida a especificação do objeto no RDC-Contratação Integrada mantém a precisão exigida para a contratação pública no sentido de satisfazer o interesse público.
310. O atendimento dessa questão foi possível a partir da compilação dos dados disponíveis em fiscalizações realizadas pelas unidades técnicas do TCU em objetos regidos pelo RDC-Contratação Integrada. No total, o TCU fiscalizou 33 empreendimentos culminando, segundo metodologia descrita nesta instrução, em 117 indícios de irregularidade, assim distribuídos:
- a) 51 irregularidades em anteprojetos;
 - b) 44 irregularidades em processos de licitação;
 - c) 14 irregularidades em execuções de obras;
 - d) 5 irregularidades em aprovação de projetos;
 - e) 3 irregularidades caracterizados como 'outros'.
311. As análises apontaram que grande parte dos indícios de irregularidades remonta à fase inicial do empreendimento, mais precisamente ao anteprojeto (51 irregularidades) e ao processo de licitação (44 irregularidades).
312. A compilação das irregularidades de anteprojeto reportam para o fato de que as especificações contidas nesses projetos parecem não garantir a correta caracterização dos objetos a serem contratados e a precisão exigida pela Lei 12.462/2011.
313. As irregularidades nos processos de licitação (44 irregularidades), bem como os temas abordados nos respectivos achados de auditoria, apontam para o uso generalizado do RDC-Contratação Integrada e também para a carência de elementos que garantam a execução do objeto segundo um nível de qualidade que satisfaça ao interesse público.
314. Os indícios de irregularidade atinentes à execução das obras (14 irregularidades), caracterizados essencialmente por atrasos de cronograma e deficiências na qualidade dos serviços executados, indicam que o possível benefício advindo da celeridade obtida no processo de contratação de obras por meio do RDC-Contratação Integrada pode não estar ocorrendo de fato. Ou seja, a eventual celeridade na etapa inicial da obra não está conduzindo a ganhos de eficiência na fase pós licitatória.
315. Por fim, a aprovação de projetos básicos no âmbito do RDC-Contratação Integrada no DNIT apresentou situação peculiar. Por meio da Instrução de Serviço Conj./DG/DIREX/DNIT n. 2 de 14 de março de 2014, é possível, em obras do DNIT, que

projetos básicos sejam entregues parcialmente pelo contratado e aceitos dessa forma pela Administração.

316. Essa possibilidade de apresentação de projetos básicos parciais, em princípio, não se harmoniza com os requisitos previstos na Lei 12.462/2011. Nos termos dessa lei, os projetos básicos têm como pressuposto a existência de todos os elementos necessários e suficientes (projetos e orçamentos) para caracterizar de forma global o objeto a ser construído.

317. Assim, aceitar que projetos básicos sejam elaborados de forma parcial e, a partir desses projetos, autorizar o início das obras, em princípio, caracteriza-se como um ato ilegal na medida em que a Lei 12.462/2011 não autoriza esse procedimento.

318. Além dessa possível ilegalidade, cabe registrar o alto risco agregado a um empreendimento que se inicia sem que a Administração tenha a visão global da obra. Dar início a uma obra a partir de um projeto básico parcial invariavelmente conduzirá à fragilidade de controle por parte da Administração sobre a obra em termos de prazo, preço e qualidade.

319. Essa fragilidade na condução dos empreendimentos iniciados com projetos básicos parciais é agravada pela existência de anteprojetos que, sob menores exigências legais, apresentam carência de elementos norteadores para a condução da obra, como as já detectadas pelo TCU e compiladas nesta instrução.

320. Esses fatos conduzem à conclusão que o art. 2º da Instrução de Serviço Conj./DG/DIREX/DNIT n. 2 de 14/3/2014, está, em princípio, em desacordo com o disposto no art. 2º, inciso IV, e parágrafo único da Lei 12.462/2011. Entretanto, como as questões que tratam de projeto básico no âmbito do RDC-Contratação Integrada ainda carecem de maiores avaliações, esta equipe de auditoria, com fundamento no art. 237, inc. V, do Regimento Interno do TCU, está elaborando representação para tratar especificamente desse tema, a qual será submetida ao dirigente desta unidade técnica, nos termos do art. 246 do Regimento Interno do TCU.

321. A terceira questão de auditoria teve por objetivo trazer a esses autos eventuais análises quanto ao emprego do RDC-Contratação Integrada realizadas por órgãos da Administração ou por instituições independentes em objetos que atendam aos requisitos desta auditoria: amostra significativa de obras similares.

322. Dois estudos atenderam a esses requisitos. O primeiro foi elaborado pelo Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (Sinaenco) e pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e o segundo pela Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor). Ambos tratam de avaliações cujo banco de dados provém do DNIT.

323. As questões apontadas pelo Sinaenco/CAU reportam sobre as fragilidades do anteprojeto, as consequências desse fato, bem como aos conflitos de interesse na elaboração do projeto básico pela empresa responsável pela obra.

324. Registre-se que essas conclusões guardam conformidade com as análises realizadas neste relatório. A compilação dos achados de auditoria das fiscalizações realizadas pelo TCU apontam que a grande maioria das obras analisadas (79%) apresentaram irregularidades no anteprojeto de engenharia. Essas deficiências, na maioria das vezes, culminam em contratações que não atendem ao interesse público que motivou o contrato.

325. A Aneor apontou o uso generalizado do RDC-Contratação Integrada, o extenso prazo entre a data definida para entrega das propostas e a data da assinatura do contrato, bem como ressaltou que a redução dos prazos totais do empreendimento não se

concretizou na medida em que se faz necessário, no âmbito do RDC-Contratação Integrada, a elaboração do projeto básico anteriormente ao início das obras. Essas conclusões também guardam conformidade com as análises realizadas neste relatório.

326. Por fim, a Aneor reportou sobre a necessária definição por parte da Administração, na fase de anteprojeto, das questões lindeiras ao objeto a ser construído, como as questões ambientais, indígenas e de desapropriação.

327. Percebe-se que a Lei 12.462/2011 não foi clara quanto ao momento de se equacionar tais pendências da obra. Diante desse vazio legislativo, essas atribuições têm sido repassadas às contratadas. Exemplo disso é a IS 09, DNIT, de 23/5/2016, a qual, no item 1.3, c, estabelece que a licença prévia ambiental não é obrigatória na fase de anteprojeto.

328. Acontece que questões ambientais, questões indígenas ou mesmo de desapropriação são elementos essenciais na caracterização de um projeto, até mesmo para possibilitar a adequada valoração do preço de referência da obra, bem como condição mínima de formação de preço pelas licitantes. Assim, entende-se que a definição dessas questões devem estar contempladas no anteprojeto.

329. Nesse passo, registre-se que, no âmbito do TC 024.950/2014-9, há proposta de que as licenças prévias sejam obtidas anteriormente à licitação. Até o momento, este processo não foi avaliado pelo Tribunal.

V. Proposta de encaminhamento

330. Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) dar conhecimento deste relatório ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal – CMA; à comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO; à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal; à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero; ao Ministério da Integração Nacional – MIN; à Engenharia, Construções e Ferrovias S/A – Valec; ao Ministério dos Transportes; à Casa Civil da Presidência da República; à Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor); ao Sindicato da Arquitetura e da Engenharia (Sinaenco); e ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR).

b) arquivar os presentes autos.”.

É o relatório.

VOTO

Submeto à deliberação do Plenário Relatório de Fiscalização originada de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) acerca da utilização do instituto da contratação integrada, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).

2. O requerimento foi dirigido ao Tribunal, nos seguintes termos:

“A Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle aprovou o Requerimento RMA nº 111, de 2015, para solicitar ao Tribunal de Contas da União a realização de auditoria relativa à avaliação dos resultados para a Administração Federal, da introdução da figura da ‘contratação integrada’ prevista nos arts. 8º, inc. V, e 9º, da Lei 12.462, de 04 de agosto de 2011, a partir da comparação de uma amostra significativa de contratações de obras similares sob esse regime com outra igualmente significativa que não o tenha utilizado, abrangendo o exame das seguintes questões de auditoria (sem prejuízo de outras que o Tribunal entenda pertinente acrescer):

I) foram observadas diferenças significativas entre os dois grupos no que se refere:

a - ao preço-base estimado das licitações (já considerados todos os fatores de composição de custo, inclusive os relativos a risco de negócio)?

b - à competitividade dos certames licitatórios?

c - ao custo final das obras, contratado e executado, e à ocorrência de superfaturamento de qualquer natureza?

d - ao prazo de execução das obras, contado a partir da celebração do contrato respectivo?

e - à ocorrência de aditivos ou litígios contratuais?

f - à qualidade das obras e à existência de obras incompletas, defeituosas ou inacabadas?

II) existem evidências de que a especificação do objeto do contrato pela Administração mantém a precisão exigida para a contratação pública, ou, ao contrário, de que o objeto tenha sido definido contratualmente de forma a comprometer a satisfação do interesse público que motivou o contrato?

III) existem outras avaliações dos resultados da utilização da “contratação integrada” no Brasil promovidas por outros órgãos da Administração ou instituições independentes? Em caso positivo, quais são os resultados de cada um (incluindo a opinião do Tribunal acerca do grau de confiabilidade que merece cada estudo, do ponto de vista metodológico e empírico).”

3. Por meio do Acórdão 2.805/2015-TCU-Plenário, o Tribunal já havia orientado a Segecex a priorizar a realização de auditoria destinada a avaliar eventuais vantagens e desvantagens decorrentes da opção pelo RDC nas contratações de obras públicas, especialmente quanto ao uso do regime de contratação integrada.

4. Provocado por essas manifestações, o presente trabalho foi realizado com o objetivo de avaliar os resultados da introdução, na Administração Pública, da figura da contratação integrada.

II

5. A contratação integrada pode ser considerada uma das principais inovações promovidas nas contratações públicas (muito embora não se desconheça que tal técnica já fosse utilizada na Petrobrás e nos setores público e privado de outros países).

6. O novo instituto está previsto como um dos regimes de execução contratual criados no âmbito do RDC. Esse novo regime tem como principais características:

a) a aplicação a objetos que se enquadrem em pelo menos um dos seguintes requisitos: inovação tecnológica ou técnica; execução com diferentes metodologias; execução com tecnologia de domínio restrito;

b) a possibilidade de se contratar apenas com base em anteprojeto;

c) a responsabilidade de elaboração do projeto básico transferida à empresa executora das obras;

d) a estimativa de preço global realizada com base em métodos expeditos e paramétricos, além do orçamento sintético;

e) a elaboração de matriz de risco; e

f) a restrição a aditivos contratuais.

7. Cabe destacar que a contratação integrada não se confunde com o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, pois é apenas um dos regimes de execução ao lado de outros que se encontram ali expressamente previstos (empreitada por preço unitário, empreitada por preço global, contratação por tarefa e empreitada integral, nos termos do art. 8º da Lei 12.462/2011).

8. De qualquer forma, não se pode negar a relevância do instituto para a compreensão das modificações promovidas pelo RDC, conforme se constata a partir das comunicações que originaram este trabalho e da doutrina especializada (destaques acrescidos):

“Naturalmente, é preciso ter foco na verificação: o RDC representou um grande leque de mudanças em todas as áreas da contratação pública: (...). Este requerimento aborda **o tema que suscitou mais polêmica e que representou mudança mais extensa em relação à situação anterior: a questão da ‘contratação integrada’**, pela qual se tornou lícito deixar a definição do projeto básico como uma atribuição do licitante.” (trecho da justificação do requerimento dirigido ao Tribunal pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal).

“Percebo, no entanto, que tem havido intensa disseminação do uso da contratação integrada, um dos regimes previstos no RDC e, **com certeza, uma das grandes inovações trazidas pela nova lei**. A transferência da atribuição de elaboração do projeto básico ao contratado, a estimativa do preço-base da licitação por meio de métodos expeditos e paramétricos, a construção da matriz de risco da obra e a restrição a aditivos contratuais constituem novos desafios nas contratações públicas.” (trecho da comunicação ao Plenário feita pelo Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa em 3.12.2014).

“Cremos que essa possibilidade de ampliação do uso das contratações integradas pela Administração Pública **consiste na espinha dorsal do novo regime e possibilita uma nova forma de lidar com a deficiência crônica de projetos básicos** com que se defronta a administração pública brasileira” (ZYMLER, B.; DIOS, L.C. Regime Diferenciado de Contratação – RDC. Belo Horizonte: Fórum, 2014).

9. Segundo o estatuto do RDC (Lei 12.462/2011):

“Art. 9º. Nas licitações de obras e serviços de engenharia, no âmbito do RDC, poderá ser utilizada a contratação integrada, **desde que técnica e economicamente justificada** e cujo objeto envolva, **pelo menos, uma das seguintes condições**:

I - inovação tecnológica ou técnica;

II - possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou

III - possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado.

§ 1º 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**.

§ 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;

II - o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela administração pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, **aferrida mediante orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica**.

§ 3º Caso seja permitida no anteprojeto de engenharia a apresentação de projetos com metodologias diferenciadas de execução, o instrumento convocatório estabelecerá critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas.

§ 4º Nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada, **é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados, exceto nos seguintes casos**:

I - para recomposição do equilíbrio econômico-financeiro decorrente de caso fortuito ou força maior; e

II - por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, a pedido da administração pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993.

§ 5º Se o anteprojeto contemplar **matriz de alocação de riscos** entre a administração pública e o contratado, o valor estimado da contratação poderá considerar taxa de risco compatível com o objeto da licitação e as contingências atribuídas ao contratado, de acordo com metodologia predefinida pela entidade contratante.”

10. A doutrina traz valiosos ensinamentos, essenciais para a completa compreensão do alcance do novo regime, suas vantagens e os riscos a ele associados (destaques acrescidos):

“Pode-se afirmar, então, que a contratação integrada é equivalente a uma **contratação simultânea dos projetos básico/executivo e de uma posterior execução da obra no**

regime de empreitada integral.” (BAETA, A. P., Regime Diferenciado de Contratações Públicas: aplicado às licitações e contratos de obras públicas. São Paulo: Pini, 2013).

“Como visto, a ausência de projeto básico nos moldes do disposto na Lei 8.666/1993 **poderá aumentar o grau de incerteza** acerca do orçamento da obra. Essa incerteza, entretanto, deverá ser contrabalanceada com a especificação no anteprojeto, dentre outros, de objetivos critérios de qualidade, segurança e durabilidade do empreendimento.

De se ver, contudo, que se trata de licitações em que **há maior liberdade** para as contratadas inovarem e buscarem a metodologia construtiva mais adequada à execução do objeto. **Essa maior liberdade poderá redundar que os licitantes vislumbrem alternativas com menores custos** do que aquela que eventualmente teria sido fixada no projeto básico.

(...)

Esses menores custos, em um ambiente competitivo, **deverão repercutir em propostas mais vantajosas para a Administração, privilegiando o princípio da economicidade.** Ou seja, os impactos econômicos propiciados pelas maiores incertezas acerca do orçamento da obra quando da licitação podem ser contrabalanceados pela possibilidade de o contratado buscar melhores soluções quando da execução contratual.” (ZYMLER, B.; DIOS, L.C. Regime Diferenciado de Contratação – RDC. Belo Horizonte: Fórum, 2014).

“As vantagens provenientes da contratação integrada **devem compensar a transferência de riscos** para os particulares. O empreendimento deve ter uma **complexidade mínima que viabilize esses ganhos**, que enseje uma real competição, em termos de solução, capaz de render benefícios para aferição de vantagem pelo setor público, a serem preferencialmente pontuados. Essa demonstração é o supedâneo para a motivação da vantagem para utilizar o regime. Obra ou serviço de engenharia de tal simplicidade que permita à própria Administração chegar à solução ideal **não teria um contraponto justificador para esse direcionamento de riscos ao particular.**” (ALTOUNIAN, C. S.; CAVALCANTE, R. J. RDC e Contratação Integrada na prática: 250 questões fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2014).

“Em última análise, a instituição do regime de contratação integrada retrata a tentativa de eliminar esses riscos provocados por um planejamento deficiente. Contudo, a própria contratação integrada não pode prescindir de um planejamento adequado, que confirme (i) a **utilidade de transferir os encargos técnicos ao particular** e (ii) a **viabilidade de controlar a atividade do futuro contratado**, preservando a autonomia que lhe é conferida para justificar a adoção da contratação integrada.

Dito de outro modo, **a ausência de projeto básico implicará novos problemas e exigirá uma nova postura de controle da Administração** no curso da execução do contrato para obter uma contratação mais eficiente. Parece evidente que a pretensão de se utilizar o regime de contratação integrada unicamente como forma de atribuir de forma ampla os riscos do empreendimento público ao particular pode resultar em contratações frustradas. Afinal, **a assunção de riscos pelo particular depende necessariamente da possibilidade de sua avaliação objetiva** quando da realização da licitação. Uma licitação mal formatada **não irá estimular o particular, que ou deixará de concorrer, ou terá que se precaver quanto à ausência de dados para a efetiva avaliação dos riscos**, ampliando os custos e suas margens. Tampouco beneficiará a Administração, que terá que arcar com esse aumento de custos derivados de sua própria conduta.” (REISDORFER, G. F. D. A contratação integrada no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. In: JUSTEN FILHO, M.; PEREIRA, C. A. G. (coord.). O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581. Belo Horizonte: Fórum, 2012.).

“Não se pode ignorar que esse modelo contratual foi desenvolvido no âmbito de uma empresa específica, a Petrobras. Ou seja, não podem ser desconsideradas as características da atividade da Petrobras e as razões que a conduziram à adoção desse modelo.

(...)

Mas nem mesmo a Petrobras se utiliza do modelo da contratação integrada como padrão usual de seus contratos com terceiros. **A ponderação é relevante para evitar o equívoco de supor que a contratação integrada é uma solução universal, uma espécie de panaceia para as dificuldades enfrentadas pela Administração Pública brasileira**” (JUSTEN FILHO, M. Comentários ao RDC: Lei 12.462/11 e Decreto 7.581/11. São Paulo: Dialética, 2012. p. 180).

“É fundamental, até mesmo para o sucesso do RDC, que a contratação integrada seja utilizada **exclusivamente nas situações justificáveis e não como uma panaceia que compense os atrasos** decorrentes da falta de planejamento ou de estrutura técnica da Administração” (MENDES, A. Aspectos polêmicos de licitações e contratos de obras públicas. São Paulo: Pini, 2013).

11. Ainda no âmbito doutrinário, são destacadas as possíveis vantagens do novo regime, as quais se contrapõem aos riscos que ele oferece: a possibilidade de absorção de metodologias diferenciadas ou tecnologias disponíveis no setor privado; uma maior integração entre projeto e execução da obra, com menores custos de transação; a concentração de responsabilidade em um único contratado; a existência de incentivos para a conclusão da obra no custo orçado e no prazo. (PESSOA NETO, J. A.; CORREIA, M. B. C. Comentários ao Regime Diferenciado de Contratações Lei 12.462/11 – Uma perspectiva gerencial. Curitiba: Editora Negócios Públicos do Brasil, 2015.).

12. Ao se debruçar sobre os casos concretos submetidos à sua análise, o Tribunal de Contas da União proferiu diversos pronunciamentos acerca da opção pelo regime da contratação integrada. Extraem-se as seguintes conclusões de recentes julgados do Tribunal:

a) a opção pelo regime de contratação integrada com base na possibilidade de execução com diferentes metodologias deve ser **fundamentada em estudos objetivos que a justifiquem técnica e economicamente e considerem a expectativa de vantagens** quanto a competitividade, prazo, preço e qualidade em relação a outros regimes de execução, especialmente a empreitada por preço global, e, entre outros aspectos e quando possível, considerem a prática internacional para o mesmo tipo de obra (Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário);

b) na explicitação das razões que fundamentam a opção pelo regime de contratação integrada são **vedadas justificativas genéricas, aplicáveis a qualquer empreendimento** (Acórdãos 1.388/2016, 2.153/2015 e 3.569/2014, todos do Plenário);

c) na contratação integrada, **o anteprojeto deve conter elementos que confirmam à licitação lastro mínimo** comparativo para a definição da proposta mais vantajosa e que ofereçam informações suficientes aos licitantes para o dimensionamento de suas soluções e o cálculo de suas propostas (Acórdão 2.980/2015-TCU-Plenário);

d) a opção pelo regime de contratação integrada exige que haja **justificativa sob os prismas econômico e técnico, de modo a evitar a generalização desse regime**. Sob o prisma econômico, a Administração deve demonstrar em termos monetários que os gastos totais a serem realizados com a implantação do empreendimento serão inferiores se comparados aos obtidos com os demais regimes de execução. Sob o prisma técnico, deve demonstrar que as características do objeto permitem que ocorra real competição entre as

contratadas para a concepção de metodologias/tecnologias distintas, que levem a soluções capazes de serem aproveitadas vantajosamente pelo Poder Público (Acórdãos 2.153/2015 e 1.850/2015, ambos do Plenário);

e) é recomendável que a Administração, nas licitações para execução de obras no regime de contratação integrada, realize **estudo prévio das soluções tecnicamente viáveis, adotando a mais econômica** para fins de orçamento do certame (Acórdão 2.453/2014-TCU-Plenário);

f) um dos pressupostos necessários para a adoção do regime de contratação integrada, no Regime Diferenciado de Contratações (RDC), é que **as obras e os serviços de engenharia a serem contratados sejam de alta complexidade**. A simples presença de diferenças metodológicas na execução entre as diversas soluções possíveis não justifica o uso da contratação integrada, já que praticamente todas as obras e serviços de engenharia podem ser realizados mediante alguma variação de metodologia de execução. Obras de baixa complexidade, portanto, afastam a possibilidade do uso do regime de contratação integrada (Acórdãos 2.242/2014 e 1.888/2014, ambos do Plenário).

13. Por fim, reproduzo a opinião do Procurador-Geral do MPTCU, Paulo Bugarin, em percuciente parecer cujas conclusões subsidiaram o Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário (destaques acrescidos):

“38. Extraio, das palavras do jurista, duas nuances importantes, as quais conjugo à minha forma de pensar. A primeira, de que **a CI tem um espectro reduzido de utilização, reservada aos casos em que a concepção da solução pelo particular se apresenta mais vantajosa para a Administração**. A segunda, de que **a CI não é remédio para todos os males, entre os quais a ausência de projeto**.

(...)

66. A concepção do PB pelo particular leva à conclusão de que, em termos práticos, haverá grande probabilidade de que sejam propostas alternativas diferenciadas para a execução do objeto, a depender da expertise ou da especialização das licitantes. Também parece razoável assumir que, para contratação de obras ou serviços mais simples, ainda que possível o emprego de diferentes metodologias, a utilização da CI não apresenta vantajosidade, havendo a apresentação de propostas semelhantes onde a quantificação dos riscos inerentes ao modelo transferidos ao particular será maior do que a valoração dos benefícios para a Administração Pública. Afigura-se assim a supremacia dos outros regimes preferenciais de execução, empreitada por preço global ou integral, com o dimensionamento prévio do objeto.

67. Daí decorre que a opção pela CI passa necessariamente por uma valoração. Como condição essencial para seu emprego, **o resultado deve mostrar cabalmente que a possibilidade de execução por meio de metodologias diferenciadas é relevante ao ponto de permitir que as vantagens auferidas pela Administração Pública, entre as quais aquelas citadas no art. 4º, incisos III e IV, sobrepujem a quantificação das incertezas intrínsecas do modelo pelo particular**. E essa avaliação está amalgamada às indispensáveis justificativas técnica e econômica insculpidas no art. 9º da LRDC. Caso não haja essa ligação entre as metodologias diferenciadas e as justificativas, torna-se prejudicada qualquer avaliação real do cabimento da CI.”

14. Registro que esse excursus doutrinário e jurisprudencial não tem a pretensão de consolidar, de modo definitivo, entendimentos da Corte de Contas acerca da contratação integrada, eis que, especialmente nesta matéria, a jurisprudência encontra-se em constante evolução. Outrossim, este voto não apresenta qualquer interpretação abstrata sobre o instituto,

porquanto não estamos aqui a examinar nenhum caso concreto. Como se sabe, interpretar o direito é aplicá-lo e a hermenêutica não se realiza dissociada de fatos.

15. De qualquer forma, não é excessivo concluir que doutrina, Tribunal de Contas da União e a própria Lei 12.462/2011 coincidem no entendimento de que a contratação integrada não é regime a ser adotado para todo e qualquer objeto, cabendo ao administrador a tarefa de investigar a real vantagem da adoção do instituto a partir dos contornos do caso concreto e apresentar as devidas fundamentações.

III

16. A partir dos aspectos levantados pelo requerimento encaminhado, foram formuladas três questões de auditoria:

a) Questão 1: Foram observadas diferenças significativas nos resultados de contratações sob a figura da Contratação Integrada em comparação com os resultados obtidos em outros regimes igualmente significativos?

b) Questão 2: Existem evidências de que a especificação do objeto do contrato pela Administração mantém a precisão exigida para a contratação pública, ou, ao contrário, de que o objeto tenha sido definido contratualmente de forma a comprometer a satisfação do interesse público que motivou o contrato?

c) Questão 3: Existem avaliações dos resultados da utilização da Contratação Integrada no Brasil promovidas por outros órgãos da Administração ou instituições independentes? Caso a resposta seja afirmativa, quais as conclusões do trabalho e sua confiabilidade?

17. Para responder à primeira questão, a equipe de auditoria realizou comparação entre três amostras agrupadas de licitações de obras similares: (i) contratações integradas; (ii) outros regimes de execução do RDC; e (iii) licitações realizadas com base na Lei 8.666/1993.

18. Considerando que a realização de análises comparativas demanda uma quantidade significativa de objetos similares, optou-se por limitar o escopo do trabalho às contratações realizadas pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), conforme decidido no Acórdão 741/2016-TCU-Plenário. Com efeito, análises preliminares indicaram que aquela autarquia possuía à época cerca de 110 licitações de contratação integrada homologadas ou aguardando homologação (enquanto a Infraero havia realizado somente uma, o Ministério da Integração havia realizado três e a Valec havia realizado seis licitações nessa modalidade).

19. A amostra concentrou-se nos editais cujos contratos foram formalizados a partir de janeiro de 2009 e tratam de obras de implantação, de restauração e do Programa de Restauração e Manutenção de Rodovias-Crema 2ª Etapa (em busca de uniformidade na amostra, foram excluídos contratos singulares, como os de obras especiais, pontes e túneis). Foram examinadas 50 contratações integradas, 75 contratações realizadas mediante outros regimes de execução do RDC e 251 licitações realizadas com base na Lei 8.666/1993.

20. Dos resultados obtidos pela auditoria, julgo importante destacar o que foi constatado acerca do grau de utilização do instituto da contratação integrada, dos descontos obtidos nas licitações e na quantidade de licitações mal sucedidas.

21. Quanto ao grau de utilização da contratação integrada, verificou-se uma clara inclinação do Dnit por esse regime de execução, o qual se inicia em 2012 e se consolida em

2014 (ano em que foram identificadas 21 contratações integradas em um total de 32 constantes da amostra).

22. Ao conjugar essas ocorrências com a constatação de que reiteradamente são genéricas e padronizadas as justificativas apresentadas pelo Dnit para a adoção desse regime especial, a equipe identificou riscos de descumprimento da legislação no que tange aos requisitos para a realização de contratação integrada.

23. A análise empreendida pela equipe, conquanto mais abrangente e superficial, eis que não estava no escopo deste trabalho se aprofundar sobre as particularidades de cada obra, é complementada pela menção a diversos julgados desta Corte que enfrentaram esse tipo de constatação (naqueles casos concretos, as características da obra fiscalizada mostravam-se incompatíveis com o regime de contratação integrada).

24. Conforme tangenciado na segunda seção deste voto, ainda que não seja pacífico o exato alcance dos dispositivos que habilitariam um empreendimento a ser licitado mediante contratação integrada, creio não ser razoável esperar que prevaleça entendimento no sentido de que toda e qualquer obra possa ser enquadrada no art. 9º da Lei 12.462/2011. Assim, a princípio, não encontra respaldo legal a generalização desse regime, cuja utilização pressupõe fundamentação específica que demonstre estar aquele objeto concretamente enquadrado nos pressupostos estabelecidos pela Lei do RDC.

25. No que tange ao estudo dos descontos obtidos nas licitações, foram feitas várias análises e comparações.

26. Inicialmente, verificou-se que o número de licitantes é uma variável bastante sensível para a obtenção de descontos. A partir da análise realizada pela SeinfraRodovias, acompanhados pela literatura técnica e conforme indica a intuição, podemos afirmar com razoável segurança que maior número de licitantes tende a promover maior competitividade e, por consequência, possibilitar a ocorrência de maiores descontos na contratação.

27. Abro um parêntese para mencionar que essa conclusão coincide com o que foi empiricamente constatado no TC 011.751/2016-9, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, que analisou a utilização do RDC pela Infraero e resultou na prolação do Acórdão 1.901-TCU-Plenário:

“75. Utilizando os mesmos substratos de quantidade de licitantes apresentadas (grupo de 1 a 2; 3 a 4; e 5 ou mais), pode-se afirmar que as médias de desconto obtidas, na Infraero, aumentaram à medida que houve maior quantidade de licitantes participando do certame.

76. Isso porque, no grupo de RDCs que tiveram um ou dois licitantes, a média de desconto obtida foi de 3,28%. No grupo que tiveram três ou quatro licitantes participantes, a média foi de 4,03%, enquanto que no grupo que teve cinco ou mais participantes a média foi de 7,30%.”

28. Voltando ao presente trabalho, realizado pela SeinfraRodovias no Dnit, foram analisados a participação e o desconto médio obtidos em licitações promovidas em cada um dos grupos (contratações integradas; outros regimes do RDC; e licitações da Lei 8.666/1993). Verificou-se uma participação ligeiramente reduzida nas licitações feitas mediante contratação integrada, o que resultou em descontos um pouco menores.

29. Nesse ponto, pondero que procedimentos inovadores tendem, naturalmente, a gerar maior insegurança enquanto são desconhecidos, o que leva a um decréscimo esperado na participação neste primeiro momento. De qualquer forma, confiabilidade de projetos (ou de

anteprojeto, no caso da contratação integrada), distribuição segura de riscos e estabilidade das regras são providências desejáveis na medida em que contribuem para a composição de um ambiente favorável à competição sadia.

30. Também pondero o fato de que a lógica da comparação do desconto inicial obtido na contratação integrada em relação aos demais regimes deve ser adotada com cautela, por uma razão bastante simples. Nesse regime inovador, a empresa vencedora se compromete a entregar o objeto de acordo com o preço original do contrato, sem a incidência de aditivos por variação de quantidades decorrente da imprecisão de sua estimativa incorporada ao orçamento inserido em sua proposta.

31. Assim, eventual comparação de preços entre os regimes deveria ser realizada apenas em relação aos preços finais afetos à entrega do objeto, visto que a evolução dos valores despendidos durante o cronograma financeiro apresenta comportamento distinto: na integrada, menor desconto inicial em relação ao valor base da Administração e pouco acréscimo decorrente de aditivos; nos demais regimes, maior desconto inicial e aumento do valor do contrato durante a evolução do empreendimento em face de aditivos.

32. Também foram comparadas as licitações realizadas por modos de disputa (aberto/fechado/combinado). Por estimular maior competitividade, o modelo combinado atingiu melhores resultados, com contratações a preços mais baixos, conforme já assinalava a doutrina especializada.

33. O mesmo raciocínio aplica-se à comparação entre as formas de disputa eletrônica e presencial, com resultado favorável à primeira, eis que a participação é extremamente facilitada àqueles interessados que se encontram geograficamente distantes. Cabe registrar que esse efeito é fartamente apontado na doutrina e, por esse motivo, a legislação determina que seja preferencialmente adotada a forma eletrônica (Lei 12.462/2011, art. 13).

34. Outra variável estudada foi a adoção do orçamento sigiloso. A análise dos dados disponíveis demonstra a ocorrência de maiores descontos quando o valor global estimado pela Administração não é publicado. Esse efeito do sigilo sobre o desconto é bastante minorado quando o orçamento sigiloso é utilizado no regime de contratação integrada, o que pode ser atribuído à condição de grande incerteza que reveste essa combinação. De se notar que, nesse caso, considerando o prazo exíguo para estudar o objeto a fundo como deveria, o licitante vê-se premido a formular sua proposta sem conhecer, com precisão técnica, o objeto que será executado (não há projeto básico) e quanto isso vai lhe custar (não está disponível nem mesmo a estimativa de preços). Essa conjunção de fatos, aparentemente, pode estar afugentando possíveis licitantes devido aos maiores riscos associados ao objeto do certame.

35. Foi realizada uma análise do grau de insucesso das licitações realizadas (licitações anuladas, desertas, revogadas ou suspensas). Verificou-se que, em termos percentuais, houve mais licitações malsucedidas no âmbito da contratação integrada (40%, aproximadamente) do que nos demais regimes (25% em média).

36. Adicionalmente ao que já foi mencionado, o relatório da unidade instrutiva apresenta os números obtidos a partir de outras análises empreendidas, a exemplo do levantamento dos preços médios por km das obras e prazos médios de licitação e execução contratual. Todavia, os resultados foram inconclusivos, especialmente em razão do baixo número de obras comparáveis. Deve-se levar em conta que ainda é recente o novo regime licitatório e os poucos contratos existentes estão predominantemente em fase inicial (em média, 16% de execução financeira). Ademais, a análise de prazos também sofre influência

das restrições orçamentárias do governo, problema concentrado nos contratos mais recentes. Esse contexto inviabiliza conclusões confiáveis acerca de prazos e preços finais.

IV

37. Para responder à segunda questão, relativa ao nível de precisão na definição do objeto, foram levantados os achados de auditoria apontados pelo TCU em 33 fiscalizações realizadas em obras licitadas no regime de contratação integrada.

38. Preliminarmente, registro que, privilegiando a tempestividade e a efetividade de sua ação, este Tribunal costuma atuar com mais frequência sobre editais e etapas iniciais das obras. Tomando esse fato em conjunto com a realidade atual das contratações integradas, cujas avenças se encontram predominantemente em fase inicial de execução, era de se esperar que a maior parte dos achados compilados pela equipe tratasse de anteprojeto e de licitação, o que de fato ocorreu.

39. Feita essa ressalva, destaco o fato de que 79% dos empreendimentos fiscalizados pelo TCU apresentaram irregularidades no anteprojeto (entre as quais, destaca-se a insuficiência ou inadequação dos seus elementos para caracterizarem devidamente o objeto da contratação) e 64% no procedimento licitatório (a exemplo da inexistência dos pressupostos para a utilização da contratação integrada ou do regime de técnica e preço).

40. Segundo o relatório de auditoria:

“190. Portanto, essas irregularidades demonstram que pode estar ocorrendo uma generalização do uso do RDC-Contratação Integrada sem que os empreendimentos apresentem os imprescindíveis requisitos de inovação tecnológica ou técnica, de execução com diferentes metodologias ou de execução com tecnologia de domínio restrito, conforme preceitua o art. 9º, I, II e III, da Lei 12.462/2011.

191. Os achados apontados nas fiscalizações do TCU também indicam que, na elaboração dos editais, os gestores não estão adotando as ações necessárias e suficientes para garantir o criterioso detalhamento das condicionantes que garantam a execução de objeto obedecendo o nível de qualidade pretendida pela Administração, o que pode redundar na execução de obras com qualidade inferior às previstas no anteprojeto, já que a contratada, nesse regime de contratação, detém o poder de mudar as soluções de engenharia indicadas no anteprojeto.”

41. Destaco ainda as constatações de atrasos na aprovação dos projetos e aceitação de projetos básico/executivo em desacordo com as premissas estabelecidas na licitação – situações que podem acabar neutralizando os esperados ganhos de prazo e eficiência decorrentes da contratação conjunta de projetos e obras.

V

42. Foram pesquisados e examinados estudos realizados por entidades privadas acerca do novo regime e de suas implicações.

43. A equipe deteve-se sobre o produto de estudos realizados pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Sinaenco) em conjunto com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e de estudos de responsabilidade da Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor).

44. Ambos os estudos, cujos resultados foram considerados consistentes pela equipe de auditoria, eis que compatíveis com as conclusões do presente trabalho, demonstraram uma visão crítica sobre o instituto da contratação integrada.

45. Em consonância com os resultados obtidos pela equipe de auditoria, os estudos examinados também revelaram que, de maneira geral, as contratações integradas atingiram menor desconto e maior índice de licitações malsucedidas.
46. O Sinaenco concentra suas críticas sobre a possibilidade de se licitar apenas com o anteprojeto, peça considerada insuficiente para possibilitar a adequada especificação de um empreendimento, propiciando atrasos, aditivos e sobrepreço.
47. Ademais, aponta potencial conflito entre os interesses do contratado e da Administração. O primeiro arca com os custos das soluções de engenharia escolhidas por ele mesmo, enquanto a Administração ou a coletividade é quem irá usufruir da obra quando estiver pronta. Caso adote um tipo de racionalidade estratégica, exclusivamente voltada a seus próprios interesses imediatos, o contratado será incentivado a optar por soluções de engenharia menos dispendiosas, desconsiderando aspectos de qualidade, durabilidade, conforto e custos de manutenção.
48. Por sua vez, a Aneor posiciona-se, de maneira veemente, contra a generalização da utilização da contratação integrada. Outra questão de relevo apontada pela Aneor diz respeito ao risco de que a esperada agilidade do procedimento licitatório não seja efetiva eis que o tempo despendido com elaboração, correção e aprovação dos projetos passa a integrar o período de execução contratual.
49. Por certo, não é desarrazoado esperar que, licitada a obra com base em mero anteprojeto, surjam litígios durante a execução contratual em virtude da indefinição do objeto. De qualquer forma, esse efeito não pode ser constatado neste trabalho, porquanto as obras disponíveis para análise encontravam-se, em regra, em fase inicial.
50. Em adição aos estudos já mencionados pela equipe, considero adequado noticiar a existência de pesquisas empíricas realizadas em outros países as quais demonstram as vantagens de contratações realizadas em modelos similares ao da contratação integrada (destaques acrescidos):

“O avanço do conceito de DB [modelo em que se enquadra a contratação integrada] na legislação e na prática internacionais, tanto no setor público quanto no setor privado, **está associado diretamente à compreensão de que contratações integradas oferecem maior segurança de prazo e custo.**

(...)

Essa expectativa proporcionada pelo modelo de contratação integrada conta hoje com razoável sustentação empírica. Digno de nota, nesse sentido, é o trabalho desenvolvido por Hale et al. Os autores realizam revisão de literatura em que se identificam trabalhos comparativos em áreas como rodovias, edificações e instalações industriais e militares. **Dos oito trabalhos empíricos citados, seis identificam uma tendência dos modelos de DB [em que se enquadra a contratação integrada] de terem menores atrasos de cronograma do que os contratos no modelo DBB [em que se enquadram os contratos tradicionais].** A própria pesquisa desenvolvida pelos autores relativa a obras feitas pela entidade militar americana responsável (ANVFAC) em 39 contratos de DBB [contratações tradicionais] e 38 contratos de DB [contratação integrada] segue este rumo: (...) **‘As informações da amostra revelam que projetos DB [contratação integrada] levaram menos tempo para serem finalizados e tiveram menores crescimento de tempo e custo’.**

Em outras pesquisas, as conclusões são similares. Conforme relatório publicado pela Agência Federal Americana de Rodovias, foi realizada pesquisa com autoridades públicas a

respeito de 140 projetos concluídos no modelo DB [contratação integrada]. Segundo as conclusões do Relatório, ‘em média, os gestores pesquisados neste estudo estimaram que **projetos sob o método DB [contratação integrada] reduziram a duração de seus projetos em 14%, o custo total em torno de 3% e mantiveram a mesma qualidade** quanto comparados com o método de entrega DBB [contratações tradicionais].’ (PESSOA NETO, J. A.; CORREIA, M. B. C. Comentários ao Regime Diferenciado de Contratações Lei 12.462/11 – Uma perspectiva gerencial. Curitiba: Editora Negócios Públicos do Brasil, 2015.).

VI

51. Julgo pertinente destacar algumas limitações deste estudo, em especial para que seus apontamentos sejam utilizados com cautela e não se chegue a conclusões precipitadas. São, na verdade, algumas reflexões acerca de fatores que, em alguma medida, podem interferir no produto do trabalho e são de difícil mensuração para serem objetivamente consideradas nos resultados.

52. Conforme mencionado, a amostra de obras escolhidas foi segmentada em três grupos: (i) contratações integradas; (ii) outros regimes de execução do RDC; e (iii) licitações realizadas com base na Lei 8.666/1993.

53. De pronto, repiso que a amostra compunha-se apenas de contratos do Dnit, uma vez que ainda são poucas as obras licitadas por meio de contratação integrada. Mas mesmo as obras do Dnit que seguiram esse regime ainda estão, em regra, nas etapas iniciais do cronograma, o que impediu que fossem conclusivas as análises sobre a execução contratual, eventuais litígios com a contratada, cumprimento de prazos e preços finais etc.

54. Há que se ter cuidado ao expandir, como se fossem representativas de toda a Administração Pública, constatações realizadas diante da realidade do Dnit. Chamaram a minha atenção, por exemplo, os resultados que revelaram maior desconto nas licitações que foram realizadas com orçamento sigiloso. Ora, no caso do Dnit, cabe questionar até que ponto os orçamentos são sigilosos visto que os quantitativos são revelados pelo projeto básico à disposição dos licitantes e os preços unitários são obtidos a partir de mera consulta ao Sicro. Ou seja, embora o valor global estimado não seja público, ele pode ser calculado mediante simples cálculo aritmético após uma consulta ao Sicro.

55. Como contraponto, menciono trabalho apresentado no XV Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas (Sinaop), o qual concluiu, com base em dados empíricos, que os descontos obtidos nas licitações realizadas pela Infraero no âmbito do RDC - da ordem de 5% - eram inferiores àqueles obtidos segundo o regime da Lei 8.666/1993 - da ordem de 11% (SOUZA, L. F. U. A utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) pela Infraero. In: XV Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas – Vitória-ES, 2013. Disponível em: <http://www.ibraop.org.br/media/sinaop/15_sinaop/artigos/p2/P2-3a.pdf>).

56. Não se pode olvidar ainda que algum viés pode ter sido imprimido à amostra, considerando o fato de que alguns objetos licitados mediante contratação integrada não seriam próprios para esse regime. Conforme aponta a unidade instrutora, há questionamentos significativos sobre a própria adequação da contratação integrada como regime de execução de determinadas obras, por falta de preenchimento dos requisitos específicos previstos no art. 9º da Lei 12.462/2011.

57. Também devo observar que, em diversas variáveis analisadas no trabalho ora em exame, as amostras apresentaram desvios padrão relativamente altos, o que significa uma

grande variação nos resultados em relação à média. Isso demonstra que a amostra que compõe cada um dos grupos não é uniforme, mas internamente heterogênea. Exemplificando para ficar mais claro, quando existe um desconto médio da ordem de 7%, um desvio padrão baixo revelará que os descontos variaram em torno da média (6 a 8%, por exemplo), enquanto um alto desvio padrão pode indicar maior dispersão (descontos 1% a 14%, por exemplo).

58. É interessante notar ainda que existem discrepâncias naturais entre os elementos que compõem os grupos de comparação, e não poderia ter sido diferente dada a amostra disponível.

59. Com efeito, um dos aspectos apontados pela equipe (e que pode ser constatado na tabela 4, reproduzida no relatório que acompanha este voto) é o fato de que as licitações realizadas via Lei 8.666/1993 concentraram-se entre os anos de 2007 e 2012, enquanto as licitações realizadas pelo RDC foram realizadas a partir de 2012, com o uso mais intenso da contratação integrada no período mais recente. São dois contextos temporais significativamente distintos, o que pode influenciar, por si só, os resultados (questões administrativas do Dnit e dinâmica do mercado de engenharia são apenas os exemplos mais evidentes de variáveis sensíveis para essa análise que podem ter se alterado entre esses períodos).

60. Outrossim, existem razões de ordem factual que levam o Dnit a licitar uma determinada obra utilizando o processo da Lei 8.666/1993 ou o do RDC, e dentro deste último, a optar pela contratação integrada ou não (envergadura do empreendimento, tipo de obra, complexidade da solução de engenharia, existência de projetos finalizados, materialidade envolvida etc.). Assim, evidentemente, não é aleatória a distribuição das obras em cada um dos grupos em comparação neste trabalho (por exemplo, seria válido supor que o perfil das obras licitadas via contratação integrada fosse composto por objetos de maior complexidade, que, naturalmente, atraem menos concorrentes, eis que existem menos empresas aptas a realizar o trabalho).

61. O que quero dizer é que trabalhos de avaliação comparativa exigem que o grupo de controle (aquele com o qual o objeto avaliado é comparado) disponha, na medida do possível, das mesmas características observáveis no objeto avaliado, a fim de que a variável testada seja isolada, eliminando-se outros fatores que poderiam influir nos resultados observados (no exemplo anterior, poder-se-ia objetar que é a complexidade das obras em si, e não o regime de contratação integrada, que diminui a competição do certame).

62. Ressalto que, no caso deste trabalho, a pouca disponibilidade de dados não permitiria que essas questões fossem solucionadas pela equipe.

63. Por último, há que se considerar que, como a contratação integrada é regime bastante inovador e ainda recente, é natural que, no início, haja certa cautela dos atores privados em relação à participação ou aos valores ofertados nos certames e, progressivamente, um crescente aprimoramento dos atores públicos envolvidos com o torneio, de modo que alguns problemas identificados no passado tendem a não se repetir no futuro.

64. Ponderadas essas ressalvas, podemos afirmar que os estudos apresentados não são conclusivos, nem foram efetuados considerando uma amostra suficientemente representativa, de forma que não é possível confirmar a plena exatidão dos resultados obtidos pelo trabalho realizado, a saber:

a) a partir de amostra composta de licitações e contratos firmados pelo Dnit, as análises revelaram que:

a.1) a contratação integrada apresentou piores resultados do que os demais regimes de contratação no que tange ao número de participantes, aos descontos obtidos no preço contratado e ao grau de insucesso das licitações;

a.2) em virtude do período inicial em que se encontra a maior parte das obras realizadas via contratação integrada, não foram conclusivas as análises empreendidas quanto a custo final do empreendimento, prazo de execução, ocorrência de aditivos, qualidade das obras, litígios contratuais etc.;

b) a partir da análise do resultado de 33 fiscalizações em obras licitadas no regime de contratação integrada, constatou-se, de maneira reiterada, a ocorrência de falhas relacionadas a anteprojeto e licitação, o que sinaliza para a existência de riscos relativos a problemas na especificação dos objetos contratados e, conseqüentemente, na precisão exigida para que a contratação pública atinja sua finalidade de maneira adequada;

c) estudos acerca da contratação integrada conduzidos por instituições independentes no Brasil, cujos resultados podem ser considerados consistentes:

c.1) apontam no mesmo sentido dos resultados da presente auditoria mencionados no subitem “a.1” acima;

c.2) apresentam, em especial, uma visão crítica em relação à possibilidade de contratação com base em mero anteprojeto (Sinaenco) e à generalização indevida da contratação integrada na Administração Pública (Aneor).

65. Em adição, ainda que seja intuitivo, é oportuno mencionar a constatação do trabalho de que mais competitividade tende a resultar em descontos mais significativos no valor contratado. Essa conclusão encontra respaldo em outros estudos realizados a partir de dados empíricos (em especial, PEREIRA, G. P. C. O mercado da construção civil para obras públicas como instrumento de auditoria: uma abordagem probabilística. 2002. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2002; e LIMA, M. C. Comparação de Custos Referenciais do DNIT e Licitações Bem Sucedidas. 2010. Revista do TCU 118. Disponível em <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/233/222>>).

66. Por essa razão, são desejáveis quaisquer medidas que propiciem maior estabilidade e confiabilidade ao procedimento licitatório como um todo, o que propicia um ambiente de maior segurança à participação das empresas. Nesse sentido, podem contribuir com o aprimoramento dos procedimentos licitatórios realizados mediante contratação integrada: melhores anteprojetos; melhores especificações acerca do objeto que será executado; maiores prazos para o oferecimento de propostas, os quais possibilitem o estudo do objeto por parte dos licitantes; clara e adequada distribuição de riscos entre as partes, entre outros.

67. Ou seja, de maneira geral, serão sempre bem-vindos os esforços, legislativos e administrativos, para que o ambiente da licitação seja, cada vez mais, favorável à concorrência. Para isso, a contratação pública deve contar com procedimentos que proporcionem, de um lado, a disputa saudável, e de outro, estabilidade de regras e riscos, transmitindo maior segurança aos competidores.

VII

68. O trabalho desenvolvido pela SeinfraRodovias traz importantes considerações sobre o instituto da contratação integrada e pode ser de extrema valia para as autoridades que lidam com o tema, tanto no âmbito administrativo (nas contratações públicas) quanto no âmbito

legislativo (no aprimoramento do ordenamento normativo e na fiscalização de seu cumprimento).

69. Embora este processo tenha cumprido seu objetivo, e a presente solicitação possa ser considerada integralmente atendida, entendo que os resultados das análises e o caráter ainda incipiente do instituto da contratação integrada recomendam que o Tribunal revise o tema em outra oportunidade, quando dispuser de uma amostra composta de mais dados empíricos, provenientes de maior quantidade de contratações.

70. Ante o exposto, agradecendo as sugestões encaminhadas pelos Gabinetes dos Ministros Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Ana Arraes e Marcos Bemquerer Costa, voto por que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que ora submeto à sua consideração.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 8 de fevereiro de 2017.

Ministro BRUNO DANTAS
Relator

ACÓRDÃO Nº 306/2017 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 033.102/2015-5.
- 1.1. Apenso: 034.974/2015-6.
2. Grupo I – Classe de Assunto: II – Solicitação do Congresso Nacional.
3. Interessados/Responsáveis: não há.
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Bruno Dantas.
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral).
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Rodoviária (SeinfraRodovia).
8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional, por meio da qual a Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal requisitou a realização de auditoria para avaliar os resultados quanto à utilização do instituto da Contratação Integrada, no âmbito do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, a partir da comparação de uma amostra significativa de obras similares, contratadas sob esse regime e sob outros regimes.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. considerar esta solicitação integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso II, da Resolução TCU 215/2008;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório de auditoria acostado à peça 44, ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT; à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal – CMA; à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO; à Comissão de Serviços de Infraestrutura do Senado Federal; à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero; ao Ministério da Integração Nacional; à Engenharia, Construções e Ferrovias S/A – Valec; ao Ministério dos Transportes; à Casa Civil da Presidência da República; à Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias (Aneor); ao Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (Sinaenco); e ao Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR);

9.3. alertar as entidades mencionadas no subitem anterior para que atendem:

9.3.1. para as limitações abordadas nas seções III e VI do voto que compõe esta deliberação, as quais podem, em alguma medida, ter impactado os resultados obtidos pelo estudo;

9.3.2. para o fato de que, em razão da pouca disponibilidade de dados, o estudo comparativo realizado no âmbito deste Tribunal foi restrito ao universo de contratações do DNIT referentes a obras de implantação, restauração e as relativas ao programa Crema 2ª Etapa;

9.4. orientar a Coinfra a acompanhar a evolução dos empreendimentos conduzidos sob o regime de contratação integrada no âmbito da Administração Federal de modo a avaliar

a conveniência e a oportunidade de realizar, em momento oportuno, se reduzidas as limitações identificadas no presente trabalho, efetiva comparação entre os valores das obras concluídas sob os diversos normativos vigentes e regimes de execução neles previstos; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 6/2017 – Plenário.

11. Data da Sessão: 22/2/2017 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-0306-06/17-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Bruno Dantas (Relator) e Vital do Rêgo.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
RAIMUNDO CARREIRO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral, em exercício