

Dilema: bons projetos sem corrupção



FERNANDO MARCATO

é professor de Direito da Fundação Getúlio Vargas em São Paulo, sócio da GO Associados, mestre em Direito Público Comparado pela Universidade Paris 1 – Panthéon-Sorbonne e advogado especializado na estruturação de projetos de infraestrutura
E-mail: fsmarcato@goassociados.com.br

O trágico acidente da Ciclovia Tim Maia no Rio de Janeiro reacendeu o debate sobre a forma como são contratadas as obras públicas no Brasil.

Muitos têm insistido que a Lei de Licitações (Lei 8.666/93) deveria ser alterada para exigir que a licitação só ocorresse com base em um projeto executivo. Seria preciso, ainda, rever a Lei 12.462/11 (Lei da Copa), que criou a figura da contratação integrada. Nesse modelo, é possível a licitação de uma obra apenas com o seu anteprojeto, dispensando até mesmo o projeto básico.

A demanda por maior detalhamento não é nova. O projeto de lei que levou à aprovação da Lei 8.666/93 foi apresentado em junho de 1991 ao Congresso. Em junho de 1992, teve início a CPI do PC Farias. E em setembro de 1992, o impeachment do então presidente Fernando Collor. A Lei 8.666/93 foi aprovada em junho de 1993 em um ambiente de grande clamor público sobre a corrupção. Em 1992, o então deputado Tidei de Lima dizia sobre o projeto em votação que “a lei precisa ser detalhada para se evitar casos de corrupção”.

Porém, passados 23 anos, não há qualquer evidência de diminuição da corrupção, dos aditivos em contratos públicos e da má qualidade das obras em razão da edição da Lei de Licitação. Tanto a operação Lava Jato como o acidente da ciclovia carioca são mostras do contrário. Um bom plano, como um bom projeto, tão caros à mentalidade dos engenheiros e indispensáveis nas grandes obras de infraestrutura e também nas menores, deve conter entre outros atributos, um diagnóstico acurado dos problemas e do ambiente, uma proposta técnica adequada, um orçamento com identificação da origem e fluxo dos recursos, compatível com as disponibilidades, que assegure a continuidade desses empreendimentos além dos eventuais mandatos e períodos eleitorais, um cronograma realista com datas definidas de início, meio e fim e uma supervisão cerrada na execução para evitar os desperdícios frequentes dos planos emergenciais e garantir a qualidade e os prazos de execução requeridos.

Por isso, o argumento de que um projeto executivo poderia diminuir riscos de falhas em obras deve ser analisado à luz das dificuldades da administração pública nacional. As mais de 5 500 prefeituras e muitos Estados têm sérios problemas de gestão. Para a contratação de um projeto básico, a administração precisa realizar uma licitação que pode demorar um ano ou mais para ser concluída. Além disso, os tribunais de contas têm imposto restrições para contratações com base em melhor técnica ou maior experiência. Na

prática, muitos projetos são contratados na modalidade de pregão, pelo menor preço, dificultando a seleção de bons prestadores de serviços.

As falhas nesses projetos e na sua orçamentação (em razão da desatualização dos bancos de preços públicos) são as principais razões para o “jogo de planilhas” e a indústria de aditivos. Certamente, os mesmos problemas ocorreriam caso a licitação estivesse embasada em projetos executivos contratados da maneira como são contratados os projetos básicos atualmente.

Sem uma mudança na forma de contratação dos projetos pela administração e uma maior qualificação do funcionalismo público, a exigência de maior detalhamento dos projetos gerará resultados contrários aos pretendidos.

A partir desse diagnóstico, a contratação integrada prevista na Lei da Copa permitiu que a licitação ocorresse somente com o anteprojeto, mas alocou ao empreiteiro os riscos de custos extraordinários de construção. Além disso, a lei criou limitações à realização de aditivos. No caso das parcerias público-privadas, que também dispensam projeto básico para serem licitadas, o contratado, além de construir a infraestrutura, deve operá-la. A sua remuneração é vinculada à qualidade da prestação dos serviços. Uma falha de projeto impactará no custo, no cronograma de obra e dos serviços e, portanto, na remuneração. Outra vantagem associada a esses modelos são os incentivos para o contratado aplicar soluções tecnológicas mais modernas; algo que não ocorre no momento da elaboração do projeto básico, tampouco será possível na elaboração do projeto executivo pela administração pública.

Já a corrupção ocorre fora da lei. Qualquer modelo de licitações é passível de ser fraudado. A corrupção deve ser combatida com investigações mais eficientes e com órgãos de controle independentes. A lei de licitações tem papel limitado nesse esforço.

A melhoria do ambiente de contratações públicas, no longo prazo, passa por uma maior capacitação dos funcionários públicos e das regras aplicáveis à gestão estatal. No curto prazo, mecanismos contratuais mais inteligentes que gerem incentivos para a entrega de uma obra de melhor qualidade são mais eficientes do que o maior detalhamento dos projetos. 