

Entrevista sobre licitações na área de infraestrutura com o professor Marcelo Bruto da Costa Correia



◀ Entrevista sobre licitações nos países da União Europeia com o professor Henrique Savonitti Miranda

Entrevista sobre a Gestão de Riscos em compras públicas com o professor Franklin Brasil ▶

Mostrar respostas aninhadas ▼



Entrevista sobre licitações na área de infraestrutura com o professor Marcelo Bruto da Costa Correia
por Rodrigo Mady - segunda, 20 Feb 2017, 14:21

Entrevista sobre licitações na área de infraestrutura com o professor Marcelo Bruto da Costa Correia



15/02/17 - Na sétima entrevista exclusiva para a Comunidade de Prática de Compras Públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o professor Marcelo Bruto da Costa Correia falou sobre as licitações na área de infraestrutura.

Marcelo Bruto da Costa Correia possui graduação em Administração pela Universidade de Pernambuco (2006), graduação em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (2005), mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas/ SP (2008) e doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas/SP (2011). É Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Foi assessor da Subchefia de Articulação e Monitoramento (SAM) da Casa Civil da Presidência da República (2009/2010), assessor e diretor de Logística da Secretaria do Programa de Aceleração do Crescimento (2011 - 2015), membro do Conselho de Administração da CHESF (2013 - 2015), secretário-executivo de Mobilidade Urbana do Governo de Pernambuco (2015), e diretor da Agência Nacional de Transportes Terrestres/ANTT (2015/2016). Atualmente é assessor da diretoria da ANTT.

As perguntas foram elaboradas pelo também professor da Enap, Gustavo Ferreira Olkowski. Formado em Engenharia Civil e pós-graduado em Auditoria e Controle Governamental, ocupa os cargos de Auditor Federal de Controle Externo no Tribunal de Contas da União e coordenador do Grupo de Trabalho de Auditoria de Obras Públicas da Organização Latino-Americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs). É ex-diretor da Secretaria do TCU que fiscalizava as obras de habitação e saneamento e obras de aeroportos. Atualmente exerce a função de assessor na Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana. É professor e tutor de diversos cursos relacionados à licitação, contratação, fiscalização e auditoria de obras públicas, tendo ministrado cursos tanto no Brasil como no exterior, em mais de 15 países.

Confira a entrevista:

Um dos assuntos que estão em alta hoje em dia é a discussão sobre a eventual previsão legal que tornaria obrigatório a empresa contratada fazer seguro performance de obra. Quais as vantagens desse tipo de seguro? Ele seria capaz de diminuir os riscos de inexecução das obras públicas de infraestrutura?

O seguro performance é uma realidade no mercado de obras públicas, em especial nos Estados Unidos, onde é obrigatório para obras de maior vulto. A sua principal vantagem é integrar o segurador na gestão de risco das obras públicas, levando-o a contribuir para o aprimoramento da seleção dos contratados do setor público, monitorar seu desempenho e, inclusive, assumir a responsabilidade pela entrega final da obra quando houver inadimplência. Por isso, o seguro performance pode contribuir para melhorar a gestão de riscos nas obras. Cabe um alerta: a

administração pública precisa se preparar para melhor gerir os seus próprios contratos e as apólices de seguro, sob pena de, por ato ou omissão sua, dar causa a inadimplementos, o que gera excludentes de responsabilidade do segurador e minimiza a eficácia do seguro. Infelizmente, o histórico de baixa sinistralidade de seguros para o setor público mostra que existe esse risco de ineficiente gestão de seguros.

Ainda sobre o seguro performance, qual o impacto dessa eventual obrigatoriedade no custo das obras públicas?

Já há alguma experiência de seguros performance no Brasil em obras de edificação e rodoviárias e os custos das referidas apólices não foram significativos em relação ao valor total da obra. Contudo, a existência de um mercado incipiente de seguros performance e a baixa sinistralidade dos mesmos em favor da Administração Pública (muitas vezes em razão de inadimplementos causados pela própria) não permitem ainda generalizar um custo estimado realista de seguro performance. Mas se o seguro de fato servir para mitigar o risco de inexecuções, os ganhos deverão compensar os custos.

Em projetos de empreendimentos objetos de concessão ou PPP, a lei admite a adoção de Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). O que é esse procedimento e quais os riscos envolvidos?

O PMI é um procedimento em que a Administração recebe do setor privado estudos para a realização de concessões e PPPs, por iniciativa sua ou do próprio interessado, cujo reembolso só ocorrerá em caso de aproveitamento dos estudos numa licitação bem-sucedida. Nos PMIs, ao contrário dos projetos desenvolvidos sob a égide de contratos administrativos, um particular interessado em participar da licitação pode desenvolver os estudos. Na União, os PMIs foram disciplinados pelo Decreto nº 8.428/2015. O aspecto mais positivo do PMI é permitir uma interação intensa entre Poder Público e mercado no desenvolvimento dos estudos, mitigando o risco de a Administração desenvolver estudos sem viabilidade técnica e econômica. Por outro lado, por serem autorizações não vinculantes para nenhuma das partes, os PMIs costumam ter um elevado índice de insucesso, pois as partes não chegam a um entendimento comum sobre os estudos, o que pode ocorrer especialmente em face da elevada assimetria de informações durante o processo. O modelo de PMI não é uma panaceia, mas aparece como uma alternativa para o desenvolvimento de estudos num contexto de crise fiscal e no qual o modelo tradicional de contratação de estudos e projetos de engenharia não vem funcionando a contento.



Uma quantidade expressiva das obras de infraestrutura do país tem sido licitada por meio do regime de contratação integrada, que prescinde de projeto básico. No entanto, existem muitas críticas de que, em parte desses certames, a contratação integrada estaria sendo adotada tão somente para viabilizar licitações sem o planejamento adequado e com base em projetos de engenharia ainda não totalmente concluídos. Quais aspectos devem ser levados em conta para nortear a decisão de utilizar ou não esse regime de contratação?

É um equívoco a utilização da contratação integrada para saltar etapas no planejamento de obras. A experiência tem demonstrado que as contratações integradas demandam planejamento cuidadoso do anteprojeto, do edital e do contrato, considerando a maior alocação de riscos ao contratado, sob pena de a licitação ser fracassada ou o próprio contrato entrar em impasse antes mesmo de se iniciar, na fase de desenvolvimento e aceitação dos projetos de engenharia. A experiência internacional, em especial nos EUA, mostra que contratações integradas podem oferecer ganhos de prazos e custos em face da redução dos custos transacionais que ocorre pela concentração de responsabilidades sob o privado, mas esse ganho é na fase de execução das obras, e não na fase de planejamento.

Entendo que a escolha pelo modelo de contratação integrada deve ser motivada pela possibilidade de se precisar indicadores de resultado que sejam verificáveis pelo contratante, associada à possibilidade de o privado gerir e precificar com alguma previsibilidade os riscos de projeto. Ao contrário do que geralmente se defende, entendo que as contratações integradas podem funcionar bem para obras de edificação, e não seriam recomendáveis para obras muito complexas e de elevado risco construtivo. A busca por metodologias e tecnologias diversas é outro motivo para o recurso à contratação integrada. Registro, contudo, que o TCU tem adotado entendimento mais restritivo sobre o uso desse modelo, adstrito à hipótese em que exista diversidade metodológica em ordem maior de grandeza e de qualidade, capazes de ensejar uma real concorrência entre propostas envolvendo diversas metodologias.

Quais os principais riscos associados e os cuidados que devem ser tomados pela Administração Pública em uma licitação sob o regime de contratação integrada?

Os principais riscos numa contratação integrada são a seleção adversa e o risco moral: a obra pode ser conquistada por quem tenha disposição de correr riscos demasiados e/ou tente inadimplir posteriormente através da deterioração posterior do projeto de engenharia ou de tentativas de renegociação, levando a um impasse com a Administração. Por isso, vários cuidados devem ser tomados no planejamento, por exemplo, elaborar um anteprojeto que detalhe mais os serviços que tenham menor previsibilidade, cautelas com propostas agressivas no edital, definição precisa das soluções técnicas que podem ser objeto de alteração, matriz de riscos cuidadosa, que os aloque a quem tem melhores condições de geri-lo, definição precisa dos indicadores de resultado que se quer alcançar, regras claras sobre elaboração e aceitação dos projetos pela Administração, seguros e sanções fortes que inibam o comportamento oportunista, cronograma de pagamentos adequado ao seu andamento físico, responsabilidades pós-contratuais bem definidas, entre outros.

A Lei das Estatais criou o regime de contratação semi-integrada, regime este que também está sendo

incorporado no projeto de lei que, se aprovado, substituirá a atual Lei de licitações. Poderia explicar o que é esse regime e quais as principais diferenças em relação à contratação integrada?

O regime se assemelha à contratação integrada em termos de modelagem contratual, com a diferença de que, nas contratações semi-integradas, a licitação deve ser instruída com projeto básico, sendo de responsabilidade do contratado o projeto executivo. Deve ser definido previamente quais soluções do projeto básico podem ser objeto de alterações, e quais não podem ser, sendo atribuído ao contratado os riscos relacionados a soluções de projeto eleitas por ele. Outra distinção é que a contratação semi-integrada recebeu o status de regime preferencial na Lei das Estatais.

Quais regras devem ser observadas na elaboração de aditivos em obras contratadas sob o regime de contratação semi-integrada?

A Lei das Estatais definiu que as contratações integradas e semi-integradas devem conter matriz de riscos, da qual conste listagem de possíveis eventos supervenientes à assinatura do contrato, impactantes no equilíbrio econômico-financeiro, e previsão de eventual necessidade de prorrogação de termo aditivo quando de sua ocorrência. A lei vedou, ainda, a celebração de aditivos decorrentes de eventos supervenientes alocados, na matriz de riscos, como de responsabilidade da contratada.

Como nas contratações semi-integradas o contratado tem a liberdade de alterar soluções técnicas de projeto de acordo com a previsão contratual, não caberá aditivos decorrentes da escolha de solução de projeto básico pela contratante, no exercício de sua liberdade contratual. De resto, persiste o limite máximo de 25% para acréscimos contratuais.



O governo federal divulgou que pretende conceder diversas rodovias e aeroportos do país. Em um cenário de Lava-Jato, em que as empresas que tradicionalmente participariam desses certames estão sob investigação, quais regras devem mudar nos editais de concessão para garantir que apareçam interessados e que haja competitividade nesses leilões?

O caminho deve ser a ampliação da competição, com os resguardos necessários a impedir propostas inexequíveis. Vejo três frentes em que avanços podem ser feitos – e entendo que estão sendo realizados em recentes minutas de edital da Artesp, da Anac e da ANTT.

Primeiro, os editais podem avançar nas regras sobre participação de empresas estrangeiras e de menor porte, através de eliminação de requisitos burocráticos, como a exigência de decreto de autorização de funcionamento e atestados relacionados a obras de engenharia. Também se pode deixar opcionais as alternativas de comprovação de aptidão técnica, podendo ser por atestados profissionais ou da própria empresa.

Segundo, a matriz de riscos precisa ser aperfeiçoada para mitigar aqueles de difícil gestão pelo setor privado. Tem sido anunciado, por exemplo, mitigadores de risco cambial, que têm o potencial de atrair competidores com acesso a financiamento externo. Em alguns tipos de concessões, devemos refletir mais inclusive sobre o risco de demanda.

Finalmente, os projetos precisam ser realistas e adequados à demanda, não exigindo investimento que terminem limitando a participação de mais interessados.

◀ Entrevista sobre licitações nos países da União Europeia com o professor Henrique Savonitti Miranda

Entrevista sobre a Gestão de Riscos em compras públicas com o professor Franklin Brasil ▶

[Voltar para o início da comunidade ➡](#)

