

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE BRASÍLIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PEDRO HENRIQUE PENA PEREIRA

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES: AVALIAÇÃO DO GANHO DE
EFICIÊNCIA EM OBRAS DE INFRAESTRUTURA**

BRASÍLIA-DF
2017

PEDRO HENRIQUE PENA PEREIRA

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES: AVALIAÇÃO DO GANHO DE
EFICIÊNCIA EM OBRAS DE INFRAESTRUTURA**

Dissertação apresentada à Escola de
Administração Pública de Brasília, do
Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP,
como requisito parcial para a obtenção do
título de Mestre em Administração Pública.

Área de Concentração: Administração
Pública

Orientador: Prof. Dr. José Luiz Rossi

BRASÍLIA-DF
2017

PEDRO HENRIQUE PENA PEREIRA

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES: AVALIAÇÃO DO GANHO DE
EFICIÊNCIA EM OBRAS DE INFRAESTRUTURA**

Dissertação apresentada à Escola de Administração Pública de Brasília, do Instituto Brasiliense de Direito Público - IDP, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. José Luiz Rossi

Brasília-DF, 05 de dezembro de 2017

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Luiz Rossi - Orientador

Prof. Dr. Weder de Oliveira - Avaliador

Prof. Dra. Marina Delmondes de Carvalho Rossi - Avaliadora

RESUMO

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC foi criado com a Lei nº 12.462/2011, de 04 de agosto de 2011, com a finalidade de ampliar a eficiência nas contratações públicas, além de viabilizar, em tempo hábil, a implementação da infraestrutura necessária para a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil, em 2014 e 2016 respectivamente. O presente trabalho, de abordagem comparativa e quantitativa, tem como objetivo geral verificar se o RDC oferece ganho de eficiência à Administração Pública quando comparado à Lei 8.666/93, considerando prazo de contratação, tempo de execução das obras e custo final dos empreendimentos. A motivação da pesquisa reside no fato do RDC ser um regime novo na Administração Pública e ser objeto de opiniões diversas quanto a sua legalidade e eficiência, e ainda carecer de pesquisas que demonstrem os resultados de sua aplicação. Para tanto foram selecionados dois grupos de empreendimentos: um daqueles licitados e executados por meio da Lei 8.666/93 e outro pelo RDC. Na sequência foi realizada pesquisa documental com análise do tempo gasto na contratação, atraso em relação ao prazo contratual para execução das obras e aumento de custo nas obras considerando o custo estimado versus custo final dos empreendimentos. O resultado da pesquisa demonstrou que as obras do grupo que utilizou o RDC tiveram melhor desempenho médio sobre às obras do grupo da Lei 8.666/93 em relação a tempo de execução e custo final dos empreendimentos. Assim, a pesquisa sugere que o novo regime apresenta importantes avanços para o processo de contratações públicas.

Palavras-chave: Regime Diferenciado de Contratações – RDC, contratações públicas, Lei 8.666/93, Administração Pública, ganho de eficiência, obras de infraestrutura.

ABSTRACT

The Differentiated Public Procurement Regime - in Portuguese RDC was created by Law n ° 12,462 / 2011, on August 04, 2011, to conduct public procurement processes in a more efficient way, in addition to enable a timely implementation of the necessary infrastructure for the World Cup and the Olympic Games in Brazil in 2014 and 2016 respectively. The present work applied comparative and quantitative approaches to assess whether the RDC offers efficiency gains to the Public Administration when compared to the Law 8.666 / 93 (that regulates all regular public procurement processes), in particular regarding the contracting period, execution time and final cost of projects. The motivation of the research lies in the fact that the RDC is a new regime in the Public Administration, thus subject to diverse opinions as to its legality and efficiency; and it still lacks researches that demonstrate the outcomes of its application. In order to achieve the research's objective, two groups of projects were selected: the first one analyzed projects contracted and executed through the Law 8.666 / 93; and the second group considered projects contracted and executed through the RDC. The research analyzed the time spent on procurement, contracting and implementation, and the projects' costs, taking into account both planned and actual data. The results of the analysis showed that the projects that followed the RDC presented a better performance on average, in comparison to the Law 8.666/93, regarding the execution time and the final costs. Thus, the research suggests that the new regime brings important progress for the process of public contracting.

Key Words: Differentiated Regime Hires, public hires, Law 8.666/93, public administration, efficiency gains, infrastructure projects.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	Justificativa	8
1.2	Organização do Trabalho	9
2	O ATRASO E O AUMENTO DE CUSTO DAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA	11
3	O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES – RDC.....	15
3.1	Inversão de fase de habilitação e julgamento	16
3.2	Orçamento preferencialmente sigiloso	17
3.3	Negociação de condições mais vantajosas com o licitante vencedor	18
3.4	Ambiente eletrônico ou presencial e modo de disputa aberto ou fechado.....	18
3.5	Remuneração Variável e Contratos de Eficiência	19
3.6	Contratação Integrada	19
4	AS AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA A LEI Nº 12.462/2011 QUE INSTITUIU O RDC.....	24
4.1	Inconstitucionalidade Formal	24
4.2	Inconstitucionalidade Material.....	27
5	AVALIAÇÃO DO RDC NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	30
6	METODOLOGIA	36
7	RESULTADOS E ANÁLISE	39
7.1	Tempo de Contratação	39
7.2	Tempo de Execução dos empreendimentos	41
7.3	Custo de Execução dos empreendimentos	43
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	46
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	49
	APÊNDICE	53

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Aplicações Possíveis ao RDC.....	15
Tabela 2: Distribuição dos editais DNIT nos últimos anos	31
Tabela 3: Prazo de contratação dos empreendimentos licitados pela Lei 8.666/93	39
Tabela 4: Prazo de contratação dos empreendimentos licitados pelo RDC	40
Tabela 5: Resultados médios dos grupos – prazo de contratação.....	40
Tabela 6: Atrasos observados na execução dos empreendimentos licitados pela Lei 8.666/93	42
Tabela 7: Atrasos observados na execução dos empreendimentos licitados pelo RDC.....	42
Tabela 8: Resultados médios dos grupos – Atraso na execução dos empreendimentos	43
Tabela 9: Aumento dos custos dos empreendimentos licitados pela Lei 8.666/93	44
Tabela 10: Aumento dos custos dos empreendimentos licitados pelo RDC	44
Tabela 11: Resultados médios dos grupo - aumentos dos custos das obras	45
Tabela 12: Consolidação dos resultados.....	46
Tabela 13 - Lista dos empreendimentos avaliados licitados e executados pela lei 8.666/9353	
Tabela 14 - Lista dos empreendimentos avaliados licitados e executados pelo RDC.....	54

1 INTRODUÇÃO

Entre os mais graves problemas da agenda de infraestrutura no Brasil estão o atraso nos cronogramas e o aumento dos custos observados nas obras estruturantes. Os atrasos observados em algumas das maiores obras de infraestrutura no País chegam a vários anos. De acordo com a Confederação Nacional da Indústria - CNI (2014), os prejuízos decorrentes dos atrasos e aumento de custos nas obras de infraestrutura afetam consumidores e empresas, consomem vultosos recursos públicos e comprometem o desenvolvimento do Brasil.

O Anuário 2015 - Exame de Infraestrutura, da Revista Exame, informa que se analisando as dez maiores obras de infraestrutura em execução no País, verifica-se um aumento médio de 70% no orçamento em relação à previsão inicial. O mesmo texto explicita que é comum as obras nos setores de transporte e saneamento demorem o dobro do tempo previsto para serem concluídas. Frischtak e Noronha (2016), observaram que em uma amostra de projetos significativos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, comparando prazos e custos estimados, houve um aumento médio dos custos em 49% e o prazo médio de conclusão mais que duplicou, com acréscimo de 106%.

Diversos são os entraves que prejudicam o bom andamento das obras públicas: dificuldade na obtenção de licenciamento ambiental, demora no processo de desapropriação e deslocamentos involuntários de famílias, atraso nas licitações, projetos mal elaborados, excesso de aditivos contratuais, são alguns exemplos de gargalos a serem enfrentados pelos gestores públicos. A CNI (2014) resumiu o ciclo do atraso e aumento de custo nas obras observadas:

O projeto básico é utilizado para fazer o orçamento da obra e depois é usado na licitação. Muitas vezes, esses projetos baseiam-se em representações incompletas dos locais em que serão implementados, o que resulta em redimensionamento das obras durante a execução. Em alguns casos é necessário adicionar novas atividades, que levam a aditivos contratuais. Aditivos superiores a 25% conduzem a novas licitações. Não raro, esse processo esbarra em problemas identificados em auditorias de órgãos de controle e fica paralisado enquanto se busca uma solução. A paralisação eleva os custos da obra, pois, mesmo que nada esteja sendo feito, os valores indiretos e a mobilização de pessoal e máquinas continuam se acumulando. Esse processo pode acabar desaguando em disputas judiciais e novos atrasos.

Atualmente, diversos autores nos meios técnico e acadêmico têm se dedicado ao estudo das dificuldades enfrentadas pelos gestores públicos na execução de obras de infraestrutura e das externalidades que se traduzem em atrasos, além de possíveis soluções.

Nesse contexto, ganha destaque o Regime Diferenciado de Contratações-RDC, que é uma nova modalidade licitatória criada pelo Governo Federal em agosto de 2011, por meio da Lei nº 12.462/2011, para ser uma alternativa à Lei Geral de Licitações - LGL, Lei nº 8666/93. O intuito do RDC era de, inicialmente, ampliar a eficiência nas contratações públicas das obras para a Copa do Mundo no Brasil em 2014 e Olimpíadas do Rio de Janeiro de 2016, uma vez que o cenário à época era de atrasos e incertezas quanto a capacidade governamental em entregar as obras prometidas para os citados eventos esportivos.

Dentre os objetivos específicos do RDC, apresentados no art.1º da Lei nº 12.462/2011, destacam-se:

- Buscar a melhor relação entre custos e benefícios para o setor público,
- Ampliar a eficiência nas contratações públicas,
- Assegurar tratamento isonômico entre os participantes e
- Selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Desta forma, este trabalho tem como objetivo avaliar se o RDC está oferecendo ganho de eficiência aos administradores públicos na promoção de ações estruturantes no setor de infraestrutura, com enfoque em obras finalizadas, algo pouco estudado até então.

O mesmo artigo que inicialmente previa a aplicação do RDC exclusivamente às licitações e contratos referentes às Olimpíadas e a Copa do Mundo, posteriormente sofreu diversas alterações nas quais foram acrescentadas possibilidades de utilização do RDC para todas as licitações de obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, obras do Sistema Único de Saúde, unidades de atendimento socioeducativo, ações no âmbito da segurança pública, ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, tecnologia e inovação, obras e serviços de engenharia relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística, dentre outras hipóteses atualmente previstas.

As principais inovações consolidadas pelo RDC no arcabouço legal das licitações e contratos dizem respeito a inversão das fases de habilitação e julgamento de propostas, fase recursal única, possibilidade de Contratação Integrada e possibilidade de utilização de orçamento sigiloso, os quais serão detalhados ao longo deste trabalho.

1.1 Justificativa

O RDC, por ser um regime relativamente novo na Administração Pública, tem opiniões ainda divergentes sobre seu potencial de contribuir para a melhoria nas contratações públicas.

Questionamentos também existem quanto a sua legalidade. No Supremo Tribunal Federal (STF), foram ajuizadas duas Ações Direta de Inconstitucionalidade (ADI) contra a lei que instituiu o RDC: ADI nº 4.645, de autoria do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Democratas (DEM) e do Partido Popular Socialista (PPS) e ADI nº 4.655 de autoria do Procurador-Geral da República (PGR). Essas ações apresentam denúncias quanto a inconstitucionalidade formal e/ou material do RDC, alegando que não foram respeitados os requisitos constitucionais necessários à edição de medidas provisórias, além de não cumprir às normas constitucionais que regem o processo legislativo. Essas Ações ainda não foram julgadas pelo STF e o RDC vem sendo utilizado normalmente por diversos entes públicos.

Isto posto, considerando que atualmente o RDC vem sendo amplamente utilizado em licitações públicas de todos os entes da federação, este estudo buscará contribuir para este debate com o objetivo de avaliar se o RDC está oferecendo ganho de eficiência às contratações públicas.

Este tema é de fundamental importância para o desenvolvimento do País, uma vez que as grandes obras públicas de infraestrutura sofrem, constantemente atrasos e aumentos de custos que trazem sérios prejuízos a diversos setores da sociedade. Desta forma, a utilização de uma legislação mais eficiente pode ajudar a mitigar esses efeitos negativos ao governo e sociedade.

1.2 Organização do Trabalho

Esse trabalho foi estruturado em oito capítulos, iniciando com a introdução que apresenta a contextualização do tema, os objetivos perseguidos, a justificativa e o presente tópico de organização do trabalho.

O capítulo dois contempla o debate sobre a ineficiência dos investimentos em infraestrutura no Brasil e no mundo, caracterizado por atrasos e aumento dos custos de obras.

Posteriormente, o capítulo três caracteriza o RDC e suas principais inovações, com a apresentação de posicionamento de diversos autores sobre este novo dispositivo legal no arcabouço das contratações públicas.

No capítulo quatro serão apresentados os questionamentos que foram submetidos ao STF argumentando a inconstitucionalidade do RDC, e o debate que se criou quanto a sua legalidade.

No capítulo cinco serão apresentados alguns estudos que tinham como finalidade avaliar a utilização do RDC em órgãos da Administração Pública, com destaque para

relatórios de auditorias produzidos pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria Geral da União, que tiveram como finalidade avaliar o uso do RDC no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT

O sexto capítulo apresenta a metodologia da pesquisa realizada neste trabalho, que teve abordagem exploratória, comparativa e quantitativa.

No capítulo sete são apresentados os resultados da pesquisa, bem como análise dos dados obtidos. O resultado da pesquisa demonstrou que as obras do grupo que utilizou o RDC tiveram melhor desempenho médio sobre às obras do grupo da Lei 8.666/93 em relação a tempo de execução e custo final dos empreendimentos. Assim, a pesquisa, embora não seja conclusiva, tendo em vista a fragilidade dos dados disponíveis até o presente momento, sugere que o novo regime apresenta importantes avanços para o processo de contratações públicas.

Por fim, no capítulo oito são apresentadas as considerações finais, incluindo sugestões para pesquisas futuras.

2 O ATRASO E O AUMENTO DE CUSTO DAS OBRAS DE INFRAESTRUTURA

Inicialmente será abordado uma avaliação em nível global sobre o aumento dos custos e atrasos dos projetos em infraestrutura. Flyvbjerg (2007) fez um estudo sobre o custo de diversas obras em infraestrutura abrangendo 258 projetos, em vinte Países, nos cinco continentes. Para o modal ferroviário, o aumento médio nos custos, em relação ao original previsto, foi de 44,7%. Para pontes e túneis, o valor equivalente é 33,8%, e para estradas 20,4%. De acordo com o mesmo autor, 9 em cada 10 projetos com valores acima de U\$ 1,0 bilhão atrasam e tem severo aumento de custo (da ordem de 50%).

Flyvbjerg (2007) ainda defende que existem três tipos principais de explicações que reivindicam a inexatidão nas previsões de custos e benefícios: explicações técnicas, psicológicas e políticas-econômicas.

As explicações técnicas defendem que existem excessos de custos e déficits de benefícios em virtude de técnicas de previsão imperfeitas, dados inadequados, falta de experiência por parte dos analistas. Já as justificativas psicológicas, explicam os excessos de custos e os déficits de benefícios nos termos do que os psicólogos chamam de falácia de planejamento e preconceito de otimismo. Flyvbjerg, para desenvolver essa tese, cita os autores Kahneman e Tversky (1979), Kahneman e Lovallo (1993), e Lovallo e Kahneman (2003). De acordo com os autores, no auge da falácia do planejamento, gestores e planejadores tomam decisões com base em otimismo exagerado, em vez de ponderação racional de ganhos, perdas e riscos. Em resumo, eles superestimam os benefícios e subestimam os custos. Esse excesso de otimismo pode ser atribuído a preconceitos cognitivos, isto é, erros na maneira como a mente processa a informação.

Por fim, as explicações político-econômicas dizem respeito a planejadores e gestores públicos que de forma deliberada manipulam estrategicamente os benefícios e custos com a finalidade de aumentar a probabilidade de terem seus projetos aprovados com destinação de recursos públicos.

Ainda no cenário internacional, a *Hertie School of Governance*¹, da Universidade de Oxford, publicou em 2016, em parceria com a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um amplo estudo de alcance global sobre a governança dos projetos de infraestrutura no mundo, denominado *The Governance Report 2016*.

¹ HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE. The Governance Report 2016. Oxford. Disponível em: <https://www.hertie-school.org/en/governancereport/govreport-2016/>

O referido estudo apresenta dados sobre os atrasos e aumento de custos em projetos de infraestrutura em diversos países, que apontaram aumento de custo médio de 30% para a Alemanha, 17% para a Holanda, 22% para o norte da Europa e 24% para outros países ocidentais.

O relatório *The Governance Report (2016)* destaca como uma possível solução para a questão da infraestrutura a necessidade de mudança em políticas e regulamentos legais de forma a se estabelecer melhores práticas. Situação semelhante a realizada no Brasil, por meio do advento do RDC no âmbito da Administração Pública, que teve, entre outros, o objetivo de impor boas práticas de legislações existentes para ampliar a eficiência das contratações de obras de infraestrutura.

Analisando o cenário brasileiro, a situação é semelhante ao resto do mundo, ou seja, as grandes obras de infraestrutura sofrem, em geral, atrasos e vultosos aumento de custos. A Revista Exame, anualmente divulga o “Anuário Exame de Infraestrutura” que apresenta um amplo diagnóstico das obras e projetos de infraestrutura pelo País. Na edição de 2015, apresentou as seguintes afirmações: “analisando-se as dez maiores obras de infraestrutura em execução no País, verifica-se um aumento médio de 70% no orçamento em relação à previsão inicial” em outro trecho: “é comum as obras nos setores de transporte e saneamento demorem o dobro do tempo previsto para serem concluídas”.

A Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, apresentou em 2016, um estudo denominado: PAC: Avaliação do Potencial de Impacto Econômico - no qual detectaram que, de uma amostra de projetos significativos presentes no PAC, comparando prazos e custos estimados com realizados, houve um aumento médio dos custos em 49%, e o prazo médio de conclusão mais que duplicou (para 106%), considerando apenas o período 2010-14.

Este mesmo estudo identifica que houve aumento significativo dos investimentos em infraestrutura a partir de 2007, porém, isto não aparenta ter se traduzido numa melhor oferta de serviços (com a possível exceção de telecomunicações). No caso de transportes, o volume investido foi incapaz de responder tanto à demanda represada, quanto à sua expansão em anos recentes. Esse fato se expressa numa crise de mobilidade urbana, ferrovias cuja capacidade se encontra perto do seu limite, aeroportos ainda congestionados, aumento de fretes por conta da piora da qualidade das estradas e das limitações na acessibilidade aos portos. Em saneamento, o país, na realidade, retrocedeu, na medida em que não conseguiu responder a um processo de urbanização acelerada. Como consequência direta, as implicações para a saúde da população são por demais evidentes. Traduzir um aumento dos investimentos públicos em uma melhora

do bem-estar depende do grau de eficiência com o que se aloca e executa esses gastos, concluem os autores do estudo.

Já Castelar (2016), se dedicou a estudar a ineficiência da produtividade do investimento em infraestrutura no Brasil. Inicialmente, o autor defende que a taxa de investimento em infraestrutura no Brasil ainda é baixa, há três décadas oscilando entre 2,0% a 2,5% do PIB, nível que não permite ampliar a oferta de serviços no mesmo ritmo que o crescimento da demanda.

De acordo com o autor, análises feitas a partir de comparações internacionais apontam que o Brasil deveria investir bem mais em infraestrutura, algo na faixa de 4% a 5% do PIB. Adicionalmente, o autor argumenta que tão ou mais importante que a nossa baixa taxa de investimento em infraestrutura é a baixa produtividade desse investimento; isto é, o quanto de efetiva expansão na oferta de serviços de infraestrutura se obtém de cada real nela investido.

Essa baixa produtividade tem duas consequências negativas: Primeiro, ela faz com que uma parte menor dos recursos aplicados nesses projetos se traduza em efetiva ampliação da capacidade de oferta e, portanto, do potencial de crescimento; segundo, reduz a atratividade econômica dos projetos tornando o seu fluxo de caixa menos interessante do que poderia ser, e assim, deprimindo a própria taxa de investimento em infraestrutura.

Para explicar a baixa produtividade, Castelar (2016) discorre que as contratações de projetos e obras de infraestrutura tem esbarrado em uma série de dificuldades que ocasionam a baixa produtividade dos investimentos em infraestrutura no Brasil. Os problemas se iniciam na fase de seleção e elaboração de projetos e seguem até a fase pós obra.

Ainda de acordo com o autor, os países com melhores práticas no setor de infraestrutura dedicam esforço considerável na etapa de estudos e seleção de empreendimentos prioritários. Isso inclui avaliar as diversas opções para atender uma demanda, avaliar a relação custo benefício do projeto proposto, efetuar uma avaliação socioambiental criteriosa, dentre outros estudos fundamentais para a tomada de decisão.

No Brasil, essa etapa é comprometida pelo uso de critérios relativamente inconsistentes na seleção, muitas vezes motivadas por interesses políticos ou pessoais, que se sobrepõem as questões técnicas e sociais. Isso significa que os projetos selecionados possam não ser os mais interessantes, como também possam possuir vícios de avaliação que subestimem os reais riscos e custos, e potencializem de maneira irreal os benefícios a serem auferidos.

Outras dificuldades citadas por Castelar (2016) são observadas na contratação de empreendimentos de infraestrutura e dizem respeito aos procedimentos licitatórios, que

acabam por selecionar as propostas de menor custo e não necessariamente as mais vantajosas para a Administração Pública. Em consequência, observa-se as ações caracterizadas pelo autor como seleção adversa e risco moral. A primeira diz respeito ao risco de a administração contratar uma empresa que não seja capaz de entregar o objeto solicitado, ou que o faça de com baixa qualidade, e/ou fora do prazo pactuado. Já a segunda, diz respeito ao contratado que muda de postura após a celebração do contrato visando obter vantagens sobre a Administração Pública, normalmente por meio de aditivos contratuais e superfaturamento.

Na etapa de obra, os principais problemas observados por Castelar (2016) dizem respeito a baixa capacidade de fiscalização da Administração Pública, que somadas as questões já expostas, submetem o poder público a recorrentes aditivos contratuais baseados em assimetria de informações, má qualidade de serviços prestados, uma vez que o contratado emprega materiais de baixa qualidade para maximizar seus lucros. Ao final do processo, o que se percebe são obras com significativo atraso de cronograma, custos muito superiores aos inicialmente contratados e de baixa qualidade executiva que em pouco tempo necessitará passar por reformas.

Uma vez caracterizada a baixa eficiência por parte da Administração Pública no processo de planejamento, contratação e execução de obras de infraestrutura, será apresentado o RDC, que foi criado, entre outras finalidades, para ampliar a eficiência das contratações públicas.

3 O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES – RDC

A busca pela eficiência nas contratações públicas tornou-se um desafio para a Administração. Debate-se, nesses mais de vinte anos da Lei 8.666/93, como dotar os processos licitatórios de maior agilidade, ao mesmo tempo em que se garante a isonomia, transparência, economicidade e qualidade dos gastos.

Nesse contexto, surgiu o RDC - Regime Diferenciado de Contratações Públicas, como um novo regime de contratação de obras públicas, cujos objetivos, nos termos do art. 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.

Nos anos seguintes ao início da vigência do RDC, que inicialmente era restrito apenas as licitações vinculadas aos eventos esportivos de 2014 e 2016, a aplicação do RDC foi gradualmente ampliada conforme tabela a seguir, que apresenta as situações que atualmente são permitidas para contratações via RDC:

Tabela 1: Aplicações Possíveis ao RDC

Aplicações Possíveis ao RDC	Lei de Inclusão no Regramento do RDC
Obras do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC	Lei 12.688/2012
Obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS	Lei 12.745/2012
Obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma e administração de estabelecimentos penais e de unidades de atendimento socioeducativo	Lei 13.190/2015
Ações no âmbito da segurança pública	Lei 13.190/2015
Obras e serviços de engenharia, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação da infraestrutura logística	Lei 13.190/2015
Contratos de locação de bens móveis e imóveis	Lei 13.190/2015
Ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação	Lei 13.243/2016

Fonte: Leis de referência

Diferentemente da Lei nº 8.666/93, que apresenta um caminho pouco flexível para a atuação do gestor, o RDC abriu significativo leque de alternativas a serem escolhidas durante

o processo licitatório, as quais serão detalhadas mais a frente: inversão de fases, modos de disputa aberto e fechado, forma eletrônica ou presencial, contratos de eficiência, remuneração variável, sigilo no orçamento, Contratação Integrada com base em anteprojeto, sistema de registro de preços, pré-qualificação, dentre outros.

Diante de novas ferramentas e possibilidades que o RDC trouxe em matéria licitatória, presume-se que o objetivo do legislador era dotar os gestores de maior número de mecanismos para a obtenção da proposta mais vantajosa. Nesse contexto, destaca-se a fala do Ministro do TCU Valmir Campelo, no Acórdão 306/2013, que destaca o leque de opções que o RDC oferece aos gestores, enfatizando, porém, a importância da preservação da transparência quanto aos fatores que motivam as decisões dos administradores públicos:

Quero deixar claro que entendo ser o RDC um avanço histórico em matéria licitatória. Contratos por desempenho, inversão de fases, fase recursal única, disputa aberta, pré-qualificação permanente, sustentabilidade. Incluiu-se um arsenal de mecanismos para melhor dotar os gestores de instrumentos para contratações que mais atendam o interesse público. (...) nessa miríade de possibilidades, entretanto, com incremento na discricionariedade aos gestores, o contraponto e um maior dever motivador. Com mais caminhos, aumenta-se a necessidade de transparência quanto a escolha da trilha mais adequada a ser seguida.

As inovações do RDC

O RDC apresenta um conjunto de normas para contratações públicas que divergem da Lei 8.666/93 em aspectos relevantes, com intuito de estabelecer um ambiente de licitações mais célere e melhorar a execução dos contratos decorrentes dessas competições. Destaca-se que são inovações em relação a tradicional LGL, porém alguns dos instrumentos que serão citados já são usados em contratações públicas normatizadas por outras leis, tais como a Lei dos Pregões que permite a inversão de fases de habilitação e julgamento das propostas e o Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobrás que inovou ao permitir a Contratação Integrada.

A seguir serão apresentadas algumas destas inovações.

3.1 Inversão de fase de habilitação e julgamento

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). A esse respeito, Lefèvre (2012) se posicionou da seguinte forma:

A primeira vista, a sistemática implementada pela Lei do RDC parece conferir uma solução simples e inteligente aos procedimentos licitatórios, de modo a garantir que se desenvolvam de forma mais célere e eficiente. Considerando que a quantidade de documentos a serem analisados é significativamente menor, pois se examinam apenas os requisitos do proponente classificado em primeiro lugar, tem-se um considerável ganho na agilidade do certame, o que certamente atende melhor aos valores fundamentais que devem ser perseguidos pela Administração Pública.

3.2 Orçamento preferencialmente sigiloso

A Lei 12.462/2011, em seu art. 6º, dispõe 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. 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 (...)’.

Do ponto de vista técnico, alguns autores apresentaram suas visões em relação ao orçamento sigiloso. De acordo com De Paula (2013) a opção pela divulgação do orçamento deve considerar, também, sua destinação. Uma vez que a elaboração de orçamentos minuciosos permite maior precisão dos custos de implantação, acarreta consigo uma quantidade de informações que caracterizam e delimitam o objeto a ser contratado.

Zymler e Dios (2014) acrescentam que o orçamento sigiloso obriga os licitantes a efetivamente analisarem sua estrutura de custos para daí elaborarem suas propostas, o que fomenta a proposição de lances mais realistas o que pode favorecer a posterior execução contratual.

A CNI (2014) entende que a opção pelo orçamento sigiloso, que é repassado para órgãos de controle, mas que não é divulgado para empresas, tem o benefício de fazer com que elas se esforcem mais em entender o projeto em vez de simplesmente oferecer um desconto em cima do valor orçado pelo setor público.

3.3 Negociação de condições mais vantajosas com o licitante vencedor

Uma das inovações do RDC consiste na ampliação das possibilidades de negociação de condições mais vantajosas da proposta vencedora. Com objetivo de evitar o fracasso de uma licitação, uma vez que a utilização de orçamento sigiloso conduz à possibilidade de os licitantes ofertarem preços acima dos estimados pela Administração Pública, 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. Sobre isso, Justen Neto (2012) se posicionou da seguinte maneira:

Ora, a negociação tem por objeto precisamente a obtenção de condições contratuais "mais vantajosas" para a Administração Pública. Assim, por exemplo, modificar o teor da proposta em uma licitação de menor preço para reduzir o valor a ser desembolsado pela Administração representa, inquestionavelmente, economia aos cofres públicos. Sob esse ângulo, os procedimentos de negociação previstos no RDC estão em consonância com o princípio da vantajosidade da licitação, uma vez que se destinam a buscar maior vantagem para a Administração Pública.

3.4 Ambiente eletrônico ou presencial e modo de disputa aberto ou fechado

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

Importante ressalva sobre esse tema foi apresentado por Pereira (2012) que destaca que por diversas razões, o sistema de disputa aberto conduz a uma redução por vezes excessiva no preço final, criando o risco de inexecutabilidade ou de prestações de qualidade indesejável.

Justen Neto (2012) aponta esse risco e destaca "que o interesse em obter a proposta mais vantajosa não legitima a aceitação de proposta inexecutável", pois a consequência mais previsível nestas situações será uma prestação inadequada. O regulamento e o ato convocatório devem conter instrumentos aptos a eliminar o agravamento do risco de atrasos ou más prestações, sob pena de invalidade da adoção da forma aberta de disputa.

3.5 Remuneração Variável e Contratos de Eficiência

O art. 10 da Lei 12.462/2011 estabelece remuneração variável vinculada ao desempenho. Já o art. 23 da mesma lei estabelece celebração de contratos de eficiência em que a remuneração do contratado será proporcional a economia gerada para a Administração Pública.

Em linhas gerais, a remuneração variável e os contratos de eficiência constituem mecanismos pelos quais se pretende subordinar a remuneração do contratado a obtenção de um resultado pré-definido sobre o qual não se tem certeza sobre sua ocorrência. É uma espécie de contrato de risco, na qual o contratado assume o risco de ter ao menos parte da sua remuneração vinculada ao atingimento de determinada meta.

3.6 Contratação Integrada

A Contratação Integrada - RDCi é um dos regimes de execução contratual criados no âmbito do RDC, previsto no art. 9º, Lei 12.462/2011. 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 pelo mesmo contratado. Ou seja, inverte-se a lógica consagrada pela Lei 8666/93, na qual a Administração Pública era obrigada a possuir um projeto básico completo para contratar uma obra, uma vez que por meio da Contratação Integrada passa a ser possível apenas a utilização de um anteprojeto de engenharia para a contratação de obras. Trata-se de um dos aspectos mais controverso da legislação do RDC. Além da possibilidade de utilização de anteprojeto de engenharia para o procedimento licitatório, a legislação da Contratação Integrada também inova pela restrição a aditivos contratuais, e por exigir justificativas técnicas e econômicas para a sua utilização.

A utilização do RDC, especialmente a Contratação Integrada, vem sendo gradativamente ampliada, especialmente no setor de infraestrutura, de sorte que, atualmente, a gama de possibilidade de utilização compreende boa parte das ações de investimento do Governo Federal. Nesse sentido, a tendência atual é que o RDC venha a substituir, definitivamente, a LGL ou, caso isso não ocorra, que os principais institutos do RDC sejam incorporados à um novo marco legal das contratações públicas.

Nesta modalidade, a licitação ocorre a partir de anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão

global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado, as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega e a estética do projeto arquitetônico.

Um dos pontos que mais chamam atenção neste novo regime é a vedação, presente no artigo 9º, §4º da Lei nº 12.462/11, acerca da celebração de termos aditivos aos contratos firmados em que for adotada a Contratação Integrada, estabelecendo, no entanto, duas situações excepcionais em que está autorizada.

No inciso I do artigo 9º verifica-se que a hipótese excepcional autorizada pelo legislador concerne a alterações contratuais com a finalidade de promover o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato em duas situações, caso fortuito ou força maior.

No caso do inciso II do artigo 9º do RDC, a hipótese prevista é de alteração unilateral do contrato pela Administração, por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, vinculada aos limites previstos no §1º do artigo 65 da Lei nº 8.666/93.

Com a Contratação Integrada, a Administração Pública busca transferir uma maior parcela de riscos contratuais ao particular, uma vez que caberá a ele a definição da melhor solução técnica e metodológica no processo de elaboração dos projetos básicos e executivos precedente a obra. Essa parcela de risco será assumida a um custo e isso trará reflexo nos preços a serem pagos pela administração aos contratados. É uma lógica de mercado, quanto maior a exposição ao risco, maior a remuneração a ser paga ao parceiro privado.

Todos os contratos têm em maior ou menor grau uma parcela de risco, dado que eventos e diversas situações não previstas podem impactar a obrigação contratual firmada. Assim, as obrigações contratuais nem sempre se cumprem durante a vigência do termo, uma vez que podem ocorrer eventos obstrutivos, dando origem ao debate sobre a alocação da responsabilidade financeira a ser apurada pelo descumprimento contratual.

A Lei do RDC limitou a possibilidade de celebração de termos aditivos em virtude da maior autonomia conferida ao parceiro privado. Dessa forma, o executor não poderá requerer reequilíbrio contratual em virtude de situações que ele próprio definiu ser a melhor solução.

Segundo Nóbrega (2011) o princípio fundamental na definição das responsabilidades de cada parte é alocar risco a quem pode evitá-lo, ou mitigá-lo, a um custo mais baixo. O princípio base é de que os riscos devem ser alocados de forma a maximizar o valor do projeto, considerando a habilidade de cada parte de:

- influenciar/gerenciar riscos;
- antecipar/responder a riscos; e
- absorver o risco ao menor custo.

Reisdorfer (2012) argumenta que a Contratação Integrada reflete a intenção de permitir um maior grau de flexibilidade à licitação. Tal flexibilização, por um lado, traz um componente de incerteza na contratação, pois a Administração Pública disporá de menos dados para o controle das propostas. Por outro lado, ela permite absorver técnicas inovadoras e remeter determinados riscos de projeto ao futuro contratado. Assim, segundo o autor, a lógica da Contratação Integrada é a de atribuir mais responsabilidade ao contratado e diminuir os riscos assumidos pela Administração Pública em atividade que possa ser mais bem desempenhada pela iniciativa privada.

A CNI (2014) entende que o instrumento da Contratação Integrada é uma solução criativa para o problema de projetos executivos mal feitos. Neste, a Administração Pública contrata uma empresa privada que vai fazer o projeto e implementá-lo. Assim, não há disputas sobre quem é responsável pelo problema: se quem fez o projeto ou quem está executando a obra. O custo de monitoramento também cai. A cobrança é feita em razão do produto final e do seu desempenho.

Existem também diversas opiniões contrárias ao advento da Contratação Integrada que merecem destaque. Essas críticas dizem respeito, principalmente, a fragilidade de controle sobre o objeto contratado que a Administração Pública incorrerá e ao aumento de custo advindo do incremento na taxa de risco que o licitante oferecerá na proposta.

Ribeiro (2015) argumenta que a Administração não trará expertise para verificar a pertinência em se promover alguma alteração técnica para melhor cumprir com o objetivo da contratação, uma vez que ela não terá o domínio sobre os projetos, visto que serão desenvolvidos pelas empresas contratadas.

“Se todos os documentos técnicos foram delegados a elaboração pelo particular, certamente será ele que oferecerá as informações necessárias para que o administrador tome a decisão de alteração contratual, retirando sua imparcialidade, que lhe seria natural nos demais regimes de execução, em que a Administração efetivamente controla todas as informações técnicas”.

Trata-se do risco da assimetria de informações, uma vez que a Administração Pública terá de valer-se unicamente da opinião técnica promovida pelos particulares, que, eventualmente, poderão prestigiar seus interesses econômicos, ferindo a imparcialidade dessa decisão.

Justem Neto (2012) entende que a Contratação Integrada acarreta na ampliação da responsabilidade do particular, alterando a alocação usual dos riscos. Portanto, isso ocasiona a elevação da remuneração desembolsada em favor do particular. A escolha da Contratação

Integrada em obras de baixa complexidade, na qual não há possibilidade de inovação tecnológica conduz à elevação desnecessária dos custos contratuais. A Administração Pública desembolsará valores superiores aos que gastaria se optasse por uma solução comum, em obras triviais, tais como o recapeamento asfáltico de uma rodovia ou a construção de casas populares.

Nessa linha de raciocínio, destaca-se a atuação do Tribunal de Contas da União - TCU que visa coibir o uso excessivo da Contratação Integrada, respaldado pela publicação da Lei n. 12.980/2014 que buscou conferir maior clareza para o uso da Contratação Integrada, limitando sua aplicação aos casos de:

I - Inovação tecnológica ou técnica;

II - Possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou

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

Assim, 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, os quais são reproduzidos a seguir:

- 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);
- 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);
- na Contratação Integrada, o anteprojeto deve conter elementos que confirmem 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);
- 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);

- Dar ciência ao DNIT que a opção pelo regime de Contratação Integrada, nos termos do inciso II e caput do art. 9º da Lei 12.462/2011 se restringe às situações em que as características do objeto permitam que haja a real competição entre as licitantes para a concepção de metodologias e tecnologias distintas, que levem a soluções capazes de serem aproveitadas vantajosamente pelo Poder Público, no que refere à competitividade, ao prazo, ao preço e à qualidade, em relação a outros regimes de execução, especialmente a empreitada por preço global, e deve estar fundamentada em análise comparativa com contratações já concluídas ou outros dados disponíveis, procedendo-se à quantificação, inclusive monetária, das vantagens e desvantagens da utilização do regime de Contratação Integrada, sendo vedadas justificativas genéricas, aplicáveis a qualquer empreendimento, e sendo necessária a justificativa circunstanciada no caso de impossibilidade de valoração dos parâmetros citados; (Acórdão 2.725/2016-TCU-Plenário).

4 AS AÇÕES DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE CONTRA A LEI Nº 12.462/2011 QUE INSTITUIU O RDC

Entre os meses de agosto e setembro de 2011, foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF), duas Ações Direta de Inconstitucionalidade – ADI, contra a lei que instituiu o RDC: ADI nº 4.645, de autoria do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Democratas (DEM) e do Partido Popular Socialista (PPS) e ADI nº 4.655 de autoria do Procurador-Geral da República (PGR).

As ações apresentam denúncias quanto a inconstitucionalidade formal e/ou material do RDC, com a alegação de que não foram respeitados os requisitos constitucionais necessários à edição de medidas provisórias, além de descumprir normas constitucionais que regem o processo legislativo. Também argumentam que houve violação dos artigos 22º e 37º da Constituição Federal e a violação dos princípios constitucionais de publicidade e da moralidade.

Ressalta-se que estas ADI são objeto de divergências entre juristas e administradores públicos e ainda carecem de julgamento por parte do STF.

A seguir serão apresentados os principais argumentos que embasaram estas duas ADI, ao tempo que também serão apresentados argumentos que defendem a legalidade do novo Regime.

4.1 Inconstitucionalidade Formal

Corralo e Cardoso (2014) esclarecem que a Constituição Federal disciplina os modos de produção das leis e demais atos através de normas que definem a competência e o procedimento legislativo. Assim, a inconstitucionalidade formal ocorreria em decorrência de um vício no processo de elaboração de uma lei, ou seja, da criação de um ato legislativo em desconformidade com as normas de competência ou dos procedimentos estabelecidos para que ocorra o devido processo legislativo.

No âmbito formal, foi alegada a inconstitucionalidade do RDC, devido a sua criação ser oriunda de emendas parlamentares em Medida Provisória - MP que originalmente tinha tema completamente distinto de licitações públicas. A MP nº 527/11, tratava da organização da Presidência da República e dos Ministérios, criação da Secretaria da Aviação Civil, alteração da lei da ANAC e da Infraero, criação de cargos em comissão, bem como a contratação de controladores de tráfego aéreo, ou seja, sem nenhuma afinidade temática com

licitações públicas. Durante sua tramitação no Congresso foi emendada com os artigos que instituíram o RDC.

De acordo com os postulantes da ADI, houve violação ao processo legislativo e o princípio da separação dos poderes, considerando que as medidas provisórias são de competência privativa do Presidente da República, como também, é de exclusiva competência do chefe do executivo, a definição sobre os pressupostos de relevância e urgência, não sendo possível que membros do Poder Legislativo introduzam novos dispositivos sem qualquer pertinência temática com a matéria originária da MP.

Corroborando este entendimento, Resende (2011) afirma que:

Diversamente do que constava do texto original da MP nº 527, de 2011, a Lei nº 12.462, de 2011, reserva todo um capítulo ao RDC. Em assim o fazendo, contraria a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. Fere, em especial, os incisos I e II de seu art. 7º, segundo os quais, excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto e não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Por outro lado, a AGU defendeu que a inserção dos dispositivos referentes ao RDC na Lei nº 12.462/11 não afrontou dispositivo constitucional, uma vez que o tema licitações públicas não se insere no rol de matérias cuja iniciativa legislativa é privativa do Presidente da República.

Em matéria publicada pelo Jornal do Brasil, em 11/10/2011, o então Advogado Chefe da União se posicionou da seguinte maneira em defesa do RDC:

O poder de emenda consiste em prerrogativa inerente ao exercício da atividade parlamentar. Diante disso, a intervenção do Poder Legislativo em projetos de lei é autorizada mesmo nas hipóteses de iniciativa reservada e de conversão de MPs, sendo que, nesses casos, as únicas restrições impostas aos parlamentares são aquelas fixadas pela Constituição Federal. Ou seja, nos projetos de lei cuja iniciativa seja reservada ao chefe do Poder Executivo, as únicas limitações ao direito de apresentar emendas consistem na observância da pertinência temática (...), bem como na ausência de aumento de despesas.

Farinhas (2013) argumenta que inexistente vedação constitucional ao incremento, via emenda parlamentar, de temas diferenciados ou sem afinidade com o texto primitivo da Medida Provisória e acrescenta que o direito de emendar projetos de lei, em sentido amplo, que tramitam pelo Parlamento, é uma prerrogativa inerente à atividade legislativa.

A esse respeito, o STF se posicionou posteriormente, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 5127, por meio da qual a Confederação Nacional das Profissões Liberais (CNPL) questionava alterações feitas na MP nº 472/2009, convertida na Lei 12.249/2010, que resultaram na extinção da profissão de técnico em contabilidade. A MP em questão tratava de temas diversos, que não guardam relação com a profissão de contador, situação semelhante à ocorrida na criação do RDC. Por maioria, o plenário da Suprema Corte decidiu que a prática é incompatível com a Constituição Federal, ou seja, que a partir da data do julgamento (15/10/2015), o Congresso Nacional não poderá mais incluir, em Medidas Provisórias (MPs) editadas pelo Poder Executivo, emendas parlamentares que não tenham pertinência temática com a norma, o chamado “contrabando legislativo”.

Importante ressaltar que esta decisão do STF se aplica apenas a novas tramitações legislativa, a partir da data do julgado, dessa forma não se aplica a lei de criação do RDC.

No que se refere à inconstitucionalidade formal por vício de competência, o Art. nº 22 da Constituição Federal prevê que a União possui competência privativa para legislar sobre normas gerais de licitações e contratações, em todas as modalidades para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Argumenta-se que o RDC institui normas específicas de licitação que se aplicam aos demais entes da nação, ferindo o federalismo brasileiro. Nesse contexto, Resende (2011) defende tal argumentação:

Em síntese, é razoável sustentar que a competência da União para editar normas gerais sobre licitações se estenda à disciplina de modalidades de certames, critérios de julgamento, fases do processo e mesmo a aspectos rituais, quando a sua regulação em um sentido determinado, com observância de requisitos mínimos, se revelar essencial para assegurar a observância dos princípios reitores da licitação, não constituindo matéria de normas gerais. Boa parte da matéria do Capítulo I da Lei nº 12.462, de 2011, é visivelmente incompatível com as normas gerais previstas na Lei nº 8.666, de 1993. Prever regras sobre modalidades, tipos de licitação, prazos processuais mínimos aplicáveis a objetos definidos ad hoc (as licitações e contratos relativos à Copa das Confederações de 2013, à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016) e válidas apenas para alguns entes federados representa uma subversão do sistema de distribuição de competências idealizado pelo constituinte de 1988. (...) ou seja, normas de licitação que são editadas pela União e não se qualificam como gerais só poderão ser dirigidas à Administração Pública federal, o que não é o caso do RDC, que se aplica a Estados e Municípios também.

Corralo e Cardoso (2014) também afirmam que se as normas contidas na Lei 12.642/11 não são normas gerais, e assim, o legislador federal acaba por não possuir competência para criá-las.

Zymler e Dios (2014) defendem que a Lei do RDC guarda consonância com o disposto no art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal. Segundo os autores, ao editar a Lei nº 12.462/11, a União observou as características de generalidade e abrangência requeridas pelo dispositivo constitucional. Com relação à generalidade, assentam que a lei não desce aos pormenores de seus institutos, deixando margem suficiente para a atuação suplementar dos demais entes federados. Argumentam ainda que diversos dispositivos da norma mencionam explicitamente a necessidade de posterior regulamentação.

4.2 Inconstitucionalidade Material

De acordo com Corralo e Cardoso (2014), a inconstitucionalidade material consiste na expressa incompatibilidade do conteúdo de uma legislação frente ao estabelecido pela Constituição Federal. As principais acusações contra o RDC dizem respeito ao sigilo orçamentário e a Contratação Integrada.

A questão do sigilo orçamentário vem causando polêmica entre os juristas. Os doutrinadores que defendem a inconstitucionalidade deste dispositivo o fazem com base na violação do princípio da publicidade, em razão da existência do Art. 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal. Argumentam que o sigilo pode restringir a participação de interessados, oferecer risco a proteção da igualdade entre os licitantes e minimizar o controle da Administração Pública sobre o processo e seu posterior contrato.

A esse respeito, Cardoso (2012) faz uma profunda reflexão argumentando inicialmente que a transparência se trata de um princípio republicano: “A forma republicana do Estado, pressupõe que seu funcionamento seja acompanhado e fiscalizado por qualquer cidadão. É uma decorrência direta das noções de representatividade e responsabilidade dos agentes públicos”.

Entretanto, Cardoso (2012) entende que deva haver uma ponderação entre os princípios, sob risco de se tornar ineficaz determinada ação pública: “No entanto, isso não significa que todo e qualquer ato praticado pela Administração Pública deva ser objeto de ampla publicidade. Certas ações não podem ser precedidas de qualquer divulgação prévia sob pena de sua ineficácia”. Como exemplo, são citadas ações de políticas cambiais, vigilância sanitária e polícia rodoviária.

O mesmo autor ainda defende que nos casos em que a ampla publicidade das ações possa torná-las inócuas, deva se admitir que a publicidade ocorra de forma diferenciada. Ele finaliza com o entendimento que nenhum dos objetivos buscados com a regra da ampla publicidade é atingido pelo artigo 6º da lei que institui o sigilo orçamentário no RDC.

Zymler e Dios (2014) defendem a legalidade da medida, citando inclusive ser exigência do Banco Mundial e assunto pacificado no âmbito do Tribunal de Contas da União:

Em relação a eventual violação do princípio da publicidade, explicitado no artigo 37 da Constituição Federal, rememoramos o entendimento que nenhum princípio constitucional é absoluto, de forma que devemos harmonizá-los na hipótese de eventual antagonismo entre dois princípios, no caso o da publicidade em contraposição aos da eficiência e economicidade disposto no artigo 70 da Constituição. Nesse contexto de ponderação de princípios, entende-se estar justificada a ausência temporária da divulgação do orçamento, pois está amparada no princípio da busca pela melhor proposta para a Administração Pública. Ademais, será garantida a transparência do processo com a divulgação do orçamento ao final do processo.

Finalmente, apresentam-se os questionamentos relativos a possibilidade de Contratação Integrada no âmbito do RDC. A referida previsão, para alguns juristas, contraria dispositivos de julgamento objetivo e isonomia entre os licitantes, que são consagrados na Lei 8666/93, incidindo, assim, em problemas de inconstitucionalidade material. A esse respeito, o Ministério Público Federal, por meio do Grupo de Trabalho Copa do Mundo FIFA 2014 da 5ª Coordenação e Revisão, se pronunciou da seguinte forma sobre a possibilidade de contratação de uma obra com base apenas no anteprojeto de engenharia:

Ocorre que o conteúdo do denominado anteprojeto de engenharia é extremamente vago, genérico, e implicará a não a definição adequada do objeto da licitação e do futuro contrato, violando expressamente o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal que impõe o dever de licitar para contratações de obras e serviços de engenharia e pressupõe logicamente a sua exata configuração. Não há licitação sem prévio e determinado objeto, porque sem isto não há condições de disputa. Admitindo-se o anteprojeto de engenharia, isto implicará violação do princípio da competitividade, isonomia e da impessoalidade, porque impedirá o julgamento objetivo da licitação. Também poderá ensejar graves desvios de verbas públicas em razão da deficiência e da insuficiência do citado anteprojeto de engenharia.

Farinhas (2014) defende a constitucionalidade da Contratação Integrada, argumentando que “se trata de uma evolução legislativa, que muito se assemelha com a empreitada integral e global existentes na Lei 8.666/93, que busca obstar acréscimos não previstos e cumprimento do orçamento inicial. Logo não há afronta ao princípio da ampla

competitividade”. Acrescenta a autora, que a Contratação Integrada é uma modalidade preferencial, e a lei permite seu afastamento se houver justificativa.

Jurksaitis (2012) adota posicionamento favorável a constitucionalidade da lei, ao argumentar que a transferência do projeto ao particular não é novidade, pois algo semelhante acontece quando se licita uma concessão de serviço público precedida de obra pública:

Nesse caso, o edital também não contém um projeto básico da futura obra. E o motivo é simples. Ao invés de jogar para o licitante o dever de prever as características gerais da obra e o método de execução, a administração transfere a ele todos os riscos do projeto e de realização da obra. Assim, tanto a Contratação Integrada como as concessões atribuem ao particular os riscos inerentes à plena execução do que foi contratado. Por essa razão, a Contratação Integrada tentou ser mais restritiva em relação aos aditivos contratuais (art. 9º, § 4º). Ao transferir a elaboração do projeto básico para o particular, abre-se a possibilidade de soluções diferentes para a execução da obra, que podem ser mais econômicas e eficientes.

Conforme apresentado, o RDC é objeto de questionamentos dos pontos de vista jurídico e técnico. Caberá ao STF julgar a constitucionalidade deste novo regime de contratações públicas e assegurar segurança jurídica para fomentar a ampla participação de interessados o que se traduz em maior competição e possibilidade de maiores ganhos para a Administração Pública.

Independentemente do resultado do julgamento, hoje é crescente o número de entes federativos que utilizam o do RDC. A Lei 8666/93 não condiz com o dinamismo da sociedade e impõem consequências indesejáveis para as contratações da Administração Pública, dentre as quais se destacam a morosidade dos processos, tornando desatualizados os orçamentos de referência, o que ocasiona necessidade de aditivos contratuais, atraso nas obras e aumento de custo de implantação.

Consciente deste problema, e com compromissos internacionais perante aos eventos esportivos, o Governo optou não por revisar Lei 8666/93, mas sim por apresentar uma solução paliativa classificada como urgente, e tramitada por meio de uma emenda parlamentar em Projeto de Lei que tratava de outros assuntos. A consequência desta medida foi a judicialização da lei, conforme demonstrado.

A seguir serão apresentados alguns trabalhos que tem por finalidade avaliar o uso do RDC na Administração Pública.

5 AVALIAÇÃO DO RDC NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma vez explorados os assuntos relacionados a legalidade da Lei que instituiu o RDC, passa-se a analisar a bibliografia que enfoca a eficiência do RDC do ponto de vista de gestão pública.

Neste contexto, merecem destaques os achados observados em dois relatórios de auditoria, publicados no ano de 2017, um do Tribunal de Contas da União - TCU e outro da Controladoria Geral da União - CGU, ambos avaliando o uso do RDC no âmbito do DNIT, com enfoque no RDC Contratação Integrada-RDCi.

Os citados relatórios embora tenham sido realizados de forma independente um do outro, chegaram a conclusões semelhantes. A seguir serão destacados os achados de cada um.

No âmbito do TCU, foi produzido o relatório de auditoria que serviu de subsídio ao Acórdão 306-2017/Plenário, que tinha por finalidade avaliar, especificamente, o resultado para a Administração Federal, da introdução da figura do RDCi 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, tomando como base as contratações do DNIT. Destaca-se a justificativa apresentada no relatório para o enfoque na Contratação Integrada:

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.

Assim, a partir do objetivo geral do trabalho, a equipe de auditoria do TCU formulou três perguntas que foram perseguidas ao longo do processo de elaboração do relatório:

- 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?

Os resultados obtidos pela equipe de auditoria serão apresentados para cada questão formulada.

Sobre a primeira questão, observou-se que no DNIT, a opção pelo RDCi foi preferencial, sobretudo a partir do exercício de 2014. As licitações na modalidade Lei 8.666/93 praticamente deixaram de ser utilizadas a partir de 2015 e as licitações sob a égide do RDC Parte Geral (todas as modalidades de RDC excluídas as Contratações Integradas) foram também gradativamente diminuídas no decorrer dos anos.

A tabela a seguir, extraída do relatório do TCU, apresenta como os editais das principais obras do DNIT foram variando entre as modalidades licitatórias nos últimos anos:

Tabela 2: Distribuição dos editais DNIT nos últimos anos

Ano	RDC Integrado	RDC Geral	Lei 8666/93
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	113

Fonte: Relatório do Acórdão 306/2017 Plenário TCU

Em relação aos descontos obtidos nos procedimentos licitatórios, foram esses os achados: 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; a forma eletrônica do RDC conduz a descontos maiores nos procedimentos licitatórios em relação à forma presencial; para o RDC-Parte Geral, orçamentos sigilosos conduzem a descontos maiores do que orçamentos não sigilosos; para o RDCi, orçamentos sigilosos conduzem a menores descontos nos procedimentos licitatórios, quando comparados com orçamentos não sigilosos, argumenta o TCU que os menores descontos obtidos nas Contratações Integradas com orçamento sigilosos ocorrem em virtude das 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, situação esta, que afasta potenciais licitantes e propiciam aumento nas taxas de risco daqueles que disputam o certame.

Em relação aos custos e prazos de execução, o TCU não se julgou capaz de apresentar uma avaliação conclusiva quanto aos benefícios do uso do RDC em virtude da fragilidade dos dados obtidos junto ao DNIT, uma vez que foram observadas singularidades entre os empreendimentos, poucos contratos concluídos e baixa execução física financeira dos contratos.

Em relação a segunda questão, o objetivo foi avaliar a especificação do objeto dos empreendimentos regidos pelo RDCi 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 RDCi, no total de 33 auditorias.

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

- 44% (51 irregularidades) em anteprojetos;
- 38% (44 irregularidades) em processos de licitação;
- 12% (14 irregularidades) em execuções de obras;
- 4% (5 irregularidades) em aprovação de projetos;
- 2% (3 irregularidades) caracterizados como 'outros'.

Diante destes números, a conclusão da equipe de auditoria é que a grande quantidade de falhas em anteprojetos (51 indícios de irregularidades), indicam que as especificações contidas nesses projetos parecem não estar atendendo à satisfação do interesse público nas contratações que se utilizam do RDCi. Também argumentam que os indícios de irregularidades nos processos de licitação (44 indícios), apontam para o uso generalizado do RDCi e também pela carência de elementos que garantam a execução do objeto segundo um nível de qualidade que satisfaça ao interesse público.

Ainda merecem destaque a avaliação de que 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 RDCi, 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.

Por fim, os achados relativos a terceira questão, buscam avaliar estudos sobre o uso da Contratação Integrada no Brasil, promovidos por outros órgãos da Administração ou instituições independentes. Como resultado, o TCU identificou que dois estudos correlacionados ao tema atendem aos requisitos da auditoria, uma vez que utilizam uma amostra significativa de contratações de obras similares. 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’.

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 RDCi.

Para ambos os estudos, foram elaboradas análises comparativas com os resultados obtidos pelo próprio TCU, as quais demonstraram a confiabilidade dos números apresentados.

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, o que vai ao encontro dos achados pelo Tribunal.

A ANEOR apontou o uso generalizado do RDCi, e 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 pelo TCU.

O Relatório de Auditoria da CGU (2017) teve o intuito de avaliar os resultados da adoção do RDC, com ênfase no regime de Contratação Integrada, nas obras do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, tendo em vista que a Autarquia está na vanguarda da utilização desta modalidade.

De acordo com o citado relatório, trazido a público em fevereiro de 2017, o uso do RDC na modalidade Contratação Integrada, ocasionou um acréscimo na parcela de risco que os parceiros privados atribuem aos projetos, e a consequência é a diminuição nos descontos obtidos nos processos licitatórios.

Por outro lado, o Relatório da CGU indica que o RDC tem apresentado melhor desempenho em relação ao prazo de procedimento licitatório e em relação ao número de aditivos contratuais, quando comparado ao modelo tradicional de licitações. Assim como no

Relatório do TCU, a CGU não foi capaz de obter resultados significativos em relação a custo e prazo de execução das obras em virtude do pequeno número de obras finalizadas pelo DNIT utilizando-se do RDC.

Além dos relatórios de auditoria apresentados, diversos autores estão estudando o uso do RDC na Administração Pública. A seguir serão citados alguns trabalhos.

Rodrigues (2016), apresenta um trabalho voltado a analisar a Contratação Integrada no âmbito do RDC, concluindo que este modelo não seria adequado para empreendimentos de menor complexidade, uma vez que os riscos de projetos ao serem assumidos pelo executor da obra acabariam repassados aos custos, tornando-os inflacionados em relação a preços comuns de mercado. Essa mesma autora defende que o elemento fundamental para o sucesso de uma Contratação Integrada seria o estabelecimento de uma matriz de risco adequada, com riscos distribuídos de acordo com a facilidade das partes em administrá-los.

Melo (2016) classifica a Contratação Integrada como uma desvantagem para a Administração Pública, pois possibilita a empresa executora dos projetos a manipulação dos mesmos, visando obter vantagens indevidas sobre a Administração. Já em relação ao orçamento sigiloso, a autora acredita ser uma medida importante pois estimula as empresas a apresentarem suas propostas de acordo com sua capacidade executiva e não por meio da manipulação de orçamento previamente estabelecido.

Mota (2015) apresentou uma análise comparativa entre o RDC e a Lei 8666/93, para obras e serviços de engenharia no âmbito da FIOCRUZ. Da análise dos dados obtidos, evidenciou-se que a LGL é dotada de princípios eficazes e de determinantes essenciais ao bom agir da Administração Pública. Contudo, encontra-se obsoleta do ponto de vista operacional, com procedimentos inadequados às tecnologias da informação e aos recursos de eficiência que surgiram após a sua edição. Paralelamente, no entendimento da autora, ficou demonstrado que a adoção do RDC traz agilidade e eficiência ao processo de contratação e que o modo operacional da LGL não tem proporcionado resultados satisfatórios às aquisições públicas, sendo pertinente a adoção do RDC no âmbito da FIOCRUZ para imprimir a eficiência necessária às obras.

O Sindicato de Arquitetura e Engenharia - SINAENCO e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil – CAU/BR publicaram um manifesto sobre o assunto, juntamente com diversas entidades representativas de arquitetos e engenheiros.

O citado manifesto, argumenta que a falta de projeto completo na licitação de uma obra é fator determinante para a baixa qualidade e aumentos de custo e de prazo. “Quando a obra é licitada a partir do chamado “Projeto Básico”, criação da lei 8.666/93, transfere-se à

construtora a tarefa de detalhar e completar o projeto. A promiscuidade entre projeto e obra é indutora de reajustes e superfaturamento”.

Ainda no citado manifesto é afirmado que a chamada “Contratação Integrada”, sistema pelo qual a licitação se faz a partir do Anteprojeto, é ainda mais danosa ao interesse público. “É preciso que os governos estruturarem órgãos técnicos de planejamento como função de Estado para melhorar seus processos de decisão. Com o sistema da “Contratação Integrada”, transferem-se ao empreiteiro as responsabilidades governamentais e se gastam inadequadamente os recursos públicos – mas não se atende ao cerne da questão”.

Paim (2015) se propôs a verificar se o RDC foi mais eficiente para a INFRAERO quando comparado à Lei 8.666/93, inclusive no que tange os contratos celebrados e, se poderia ser uma forma de licitação substituta à da Lei 8.666/93, deixando de ser exclusivo para eventos específicos.

Entre os resultados, percebeu-se que a licitação por meio do RDC foi mais ágil do que a licitação pela LGL. O tempo gasto pelas comissões de licitação também é menor quando a licitação é feita por RDC. Mencionou-se os principais fatores que contribuem para que o RDC seja mais ágil: a possibilidade de Contratação Integrada, a inversão de fases, fase recursal única, prazos menores de publicidade e o fato da licitação ser eletrônica. Destaca-se que a LGL não permite licitação eletrônica para obras.

Destacados alguns estudos sobre o uso do RDC na Administração Pública, percebe-se a dificuldade dos autores em avaliar o ganho de eficiência do RDC em relação a LGL, em virtude do pequeno número de contratos finalizados por meio do RDC.

No tópico a seguir, de metodologia, esse tema melhor discutido e apresentado as estratégias para avaliar o uso do RDC no presente trabalho.

6 METODOLOGIA

De acordo com Lakatos e Marconi (2003), uma pesquisa científica é um processo de investigação em que se interessa descobrir as relações existentes entre os aspectos que envolvem os fatos, fenômenos, situações ou coisas. Desse modo, pesquisar é procurar uma informação que não se sabe e que se precisa saber. Consultar livros, publicações, verificar documentos, conversar com pessoas fazendo perguntas para obter respostas, são formas de pesquisa.

O presente trabalho, quanto aos fins, trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva. O primeiro tipo de pesquisa (exploratória), por se tratar de um tema recente e que gerou grande polêmica, por possuir uma literatura escassa, ou seja, possui pouco conhecimento acumulado, uma vez que a Lei do RDC é de 2011. A segunda (descritiva), de acordo com Perovano (2014), visa à identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo. Assim pretende-se relacionar o uso do RDC com o desempenho de contratações públicas. Quanto aos meios da pesquisa, pode ser considerada como bibliográfica e documental.

Quanto à abordagem, a presente pesquisa se caracterizou como quantitativa, pois pretende-se validar estatisticamente uma hipótese por meio da comparação entre processos licitatórios e contratos de execução de obras, sendo a amostra constituída por um grupo de controle contendo obras licitadas e executadas com base na lei de licitações 8.666/93 e o outro grupo a ser testado com base em obras licitadas e executadas pelo RDC. Tal critério possibilitou comparar a eficiência entre as modalidades utilizadas, no âmbito da amostra, não sendo possível, no entanto, extrapolar os dados e obter conclusões com significância estatística, dada a fragilidade dos dados disponíveis até o presente momento, uma vez que são poucas obras finalizadas com o uso do RDC.

A escolha dos empreendimentos / processos licitatório que compõe a amostra foi feita por conveniência que, de acordo com Gil (2002), é mais comum em estudos exploratórios, quando o pesquisador seleciona os documentos que tem acesso e se usa deles para generalizar e representar o universo. Assim, as obras estudadas foram aquelas que dispunham de adequado nível de informações disponíveis para compor a base de dados da pesquisa.

Gil (2002) afirma que em um estudo comparativo se deseja comparar a mesma característica entre grupos ou métodos diferentes, de forma a verificar se há algum tipo de relação. Um estudo comparativo deve sempre possuir um grupo de controle, ou seja, onde as características que se estudam não estejam presentes, de forma a inferir o que é efeito desta

característica. No presente trabalho o grupo de controle são as obras licitadas pela Lei 8666/93, na quais o RDC, que é o objeto de estudo, não foi utilizado.

Outro detalhe importante é que em trabalhos de avaliação comparativa deve-se buscar 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. Essa premissa não foi totalmente atendida devido à dificuldade de obtenção de dados sobre obras concluídas que utilizaram o RDC.

Como será observado adiante, as obras do grupo RDC compõem um grupo heterogêneo com variabilidade quanto ao setor de infraestrutura, complexidade, órgão executor, regime de execução, dentre outras características que por serem dispersas fragilizam a validação estatística dos resultados da pesquisa.

A amostra da presente pesquisa compreende informações sobre 39 obras de infraestrutura que estão agrupadas em dois grupos compostos por 20 e 19 obras cada. O primeiro grupo, de controle, reúne informações de obras licitadas e executadas pela Lei 8.666/93, e o segundo grupo reúne informações de obras licitadas e executadas pelo RDC

São obras concluídas nos setores rodoviário, ferroviário, aeroportuário e de infraestrutura urbana. Os dados que permitiram a avaliação dos modelos de contratação foram obtidos por meio de pesquisa documental nos editais de licitação, contratos de execução de obra, aditivos contratuais, balanços governamentais sobre andamento das obras e relatórios de auditoria.

As tabelas no Apêndice deste trabalho, apresentam os dois grupos de obras e as respectivas fontes de informações dos dados coletados.

Os critérios de comparação foram estabelecidos e padronizados da seguinte maneira:

- Prazo de contratação: O prazo de contratação, em dias corridos, para cada empreendimento foi obtido calculando o prazo entre a data do lançamento do edital de licitação e a data da assinatura de contrato de execução de obra.
- Tempo de execução de obra: O prazo inicialmente previsto para execução de uma obra consta de maneira expressa no contrato de execução de obra. O prazo efetivamente executado foi obtido com a data da emissão da ordem de serviço e com a data em que o empreendimento entrou em operação, ou seja, quando aquele empreendimento começou a ser utilizado pela sociedade. Para as obras do DNIT foi considerada a data de emissão do termo de recebimento.

- Custo de implantação: O custo inicialmente previsto para execução de uma obra também consta de maneira expressa no contrato de execução de obra. Já o custo final, será obtido adicionando-se o custo previsto em contrato com os valores estipulados nos termos aditivos que eventualmente foram firmados para cada empreendimento estudado.

Conforme já relatado, o processo de definição das obras a serem estudadas foi baseado na viabilidade de obtenção dos dados necessários para a pesquisa.

Quase a totalidade das obras do grupo de controle são obras de mobilidade urbana, que envolvem grande quantitativos de pavimentação e obras de arte especiais. São obras que fizeram parte do PAC da Copa e os dados de necessários estavam disponíveis em sites de livre acesso, como o Portal da Transparência. O período de execução das obras desse grupo variou entre os anos de 2011 a 2015. O valor médio dessas obras ficou um torno de R\$ 78,6 milhões.

Já as obras do grupo do RDC foram obtidas com mais dificuldade, uma vez que são poucas as obras finalizadas com essa modalidade licitatória, o que inviabilizou a obtenção de um grupo homogêneo de obras, o que traria maior confiabilidade a comparação com o grupo de controle.

Assim sendo, compõem o grupo de obras do RDC, empreendimentos de mobilidade urbana, obras rodoviárias do DNIT, uma obra aeroportuária da INFRAERO, uma obra ferroviária da VALEC e uma obra de construção de moradias populares do Ministério da Integração Nacional. O valor médio dos empreendimentos é de R\$ 83,8 milhões, semelhante ao valor das obras do grupo de controle. O período de construção variou de 2012 a 2017.

Uma observação importante é que dentre as obras do grupo RDC, 11 delas são da modalidade Contratação Integrada e outras 8 são RDC valor global e custo unitário. Nas planilhas do Apêndice há essa indicação. Neste trabalho, essas obras serão tratadas de maneira a compor um único grupo, dado a escassez de obras finalizadas disponíveis.

Outro destaque a ser feito, diz respeito a crise econômica pela qual o Brasil se encontra desde 2014, que tem gerado restrições orçamentárias nas obras executadas com recursos do Orçamento Geral da União. As obras do grupo RDC executadas por órgãos federais, além das obras da Prefeitura de São Paulo, tiveram essa fonte de financiamento e sofreram com atrasos nos pagamentos e conseqüente queda no ritmo de obras. Já as obras do grupo de controle não foram impactadas por restrições orçamentárias, pois todas foram financiadas pelos recursos do FGTS e tiveram tratamento prioritário por serem obras do PAC da Copa do Mundo 2014.

7 RESULTADOS E ANÁLISE

Uma vez apresentada a metodologia de avaliação comparativa entre a eficiência das obras licitadas e executadas pela Lei 8666/93 e pelo RDC, passamos a apresentar as tabelas com os resultados das avaliações.

Os dados serão apresentados e discutidos na seguinte ordem: i) tempo de contratação; ii) prazo de execução; e iii) custo de execução.

7.1 Tempo de Contratação

Conforme já apresentado, foi estabelecido como prazo de contratação, o prazo transcorrido desde a data do lançamento do edital de licitação até a data de assinatura do contrato de execução da obra, em dias corridos. Na tabela 3 a seguir, será apresentado o prazo de contratação de cada empreendimento do grupo licitado pela Lei 8.666/93:

Tabela 3: Prazo de contratação dos empreendimentos licitados pela Lei 8.666/93

Numeração	Empreendimento	Ente Executor	Prazo de contratação (dias)
1	Ampliação da DF 047	Governo do Distrito Federal	543
2	Via 210	Prefeitura de Belo Horizonte	90
3	Boulevard Arrudas Meta 1	Prefeitura de Belo Horizonte	94
4	Boulevard Arrudas Meta 2	Prefeitura de Belo Horizonte	106
5	BRT Área Central	Prefeitura de Belo Horizonte	82
6	BRT Av. Cristiano Machado	Prefeitura de Belo Horizonte	98
7	Implantação do CCO BH	Prefeitura de Belo Horizonte	146
8	Complexo do Vilarinho	Prefeitura de Belo Horizonte	101
9	BRT Av. Ant. Carlos	Prefeitura de Belo Horizonte	53
10	Recuperação do Viaduto B	Prefeitura de Belo Horizonte	76
11	Reforma da Rodoferroviária	Prefeitura de Curitiba	125
12	Complexo da Rodoviária	Prefeitura de Porto Alegre	204
13	Trincheira Anita Garibaldi	Prefeitura de Porto Alegre	136
14	Viaduto Bento Gonçalves	Prefeitura de Porto Alegre	74
15	Trecho 3 Av. Edvaldo	Prefeitura de Porto Alegre	134
16	Trecho 4 Av Edvaldo	Prefeitura de Porto Alegre	77
17	Viaduto Pinheiro Borda	Prefeitura de Porto Alegre	64
18	Duplicação da Av. Mario Andreazza	Gov Estado Mato Grosso	141
19	BRT Transcarioca trecho 2	Prefeitura Rio de Janeiro	322
20	Corredor Via Mangue	Prefeitura do Recife	112

Fonte: Editais de licitação e contratos dos empreendimentos

Na tabela 4 a seguir, serão apresentados os prazos de contratação dos empreendimentos do grupo licitados e executados pelo RDC:

Tabela 4: Prazo de contratação dos empreendimentos licitados pelo RDC

Numeração	Empreendimento	Ente Executor	Prazo de contratação (dias)
1	Estação Pampulha	Prefeitura de Belo Horizonte	258
2	Estação São Gabriel	Prefeitura de Belo Horizonte	222
3	Estação Multimodal Maracanã	Governo Estado Rio de Janeiro	35
4	Viaduto Av. Marechal Floriano	Prefeitura de Curitiba	34
5	Extensão da Linha verde sul	Prefeitura de Curitiba	37
6	Corredor Inajar	Prefeitura de São Paulo	149
7	Corredor Berrini	Prefeitura de São Paulo	105
8	Corredor Mboi Mirim	Prefeitura de São Paulo	105
9	Corredor Santo Amaro	Prefeitura de São Paulo	105
10	Reforma do Aeroporto de Curitiba	INFRAERO	119
11	Construção de Vilas Produtivas Rurais integradas a Transposição do Rio São Francisco	Ministério da Integração Nacional	179
12	Pátio de Anápolis Ferrovia Norte Sul	VALEC	254
13	Duplicação da BR 101 PE	DNIT	154
14	Duplicação da BR 381 MG	DNIT	303
15	Duplicação da BR 487 PR	DNIT	244
16	Duplicação da BR 163 PR	DNIT	284
17	Duplicação da BR 230 PA	DNIT	143
18	Duplicação da BR 262 MG	DNIT	95
19	Duplicação da BR 101SC	DNIT	118

Fonte: Editais de licitação e contratos dos empreendimentos

Tabela 5: Resultados médios dos grupos – prazo de contratação

Grupos	Prazo Médio de contratação (dias)	Desvio Padrão
Grupo Lei 8666/93	138,9	112,1
Grupo RDC	154,9	84,6

Os resultados indicam que as contratações realizadas pelo RDC ocorreram em períodos muito semelhantes, porém, com prazos pouco maiores que aquelas realizadas a luz da Lei 8.666/93. O prazo médio de contratação dos empreendimentos listados que utilizaram o RDC foi de 154,9 dias, com desvio padrão de 84,6. Já o prazo médio de contratação para os que utilizaram a Lei 8.666/93 foi de 138,9 dias com desvio padrão de 112,1, ou seja, dentro do grupo avaliado, o uso do RDC não se mostrou significativo para aumentar a eficiência das licitações no que diz respeito a prazo de contratação.

Uma observação, em relação aos dois grupos de obras, diz respeito aos altos valores de desvio padrão observados, o que demonstra que os dados da amostra variam muito em relação à média, algo que fragiliza a análise. Essa observação se aplica também as comparações de atraso nas obras e aumento de custo que serão apresentadas na sequência.

Para efeito de comparação, a avaliação sobre o prazo de contratação efetuada pela CGU, no relatório de auditoria CGU (2017), que levou em consideração todas as licitações de obras do DNIT, obteve os seguintes resultados: “Na amostra analisada, o prazo médio das licitações homologadas no RDC foi de 137 dias (prazo entre a primeira publicação e a homologação), ou seja, inferior aos 174 dias da Lei nº 8.666/93”. Na avaliação da CGU, a inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas, e a fase recursal única do RDC favoreceram o melhor desempenho.

Considerando os dados mais recentes utilizados pela CGU, que indicam ganho de eficiência nos processos licitatórios com o uso do RDC, sugere-se que novos estudos com um banco de dados mais amplo possam confirmar o melhor desempenho do RDC nos procedimentos licitatórios.

7.2 Tempo de Execução dos empreendimentos

Para padronizar a análise foi estabelecido como prazo inicialmente previsto para execução das obras o prazo pactuado no contrato de execução. Já o prazo realizado é o tempo transcorrido desde a emissão da ordem de serviço até a data de início de operação do empreendimento, ou seja, a data de início de uso do empreendimento pela população. Nas duas tabelas a seguir (tabelas 6 e 7), serão apresentados os prazos previsto e realizado de execução dos empreendimentos de ambos os grupos, bem como o aumento percentual de prazo observado para cada obra:

Tabela 6: Atrasos observados na execução dos empreendimentos licitados pela Lei 8.666/93

Numeração	Empreendimento	Prazo inicialmente previsto (dias)	Prazo realizado (dias)	Aumento de Prazo das Obras (%)
1	Ampliação da DF 047	540	526	-2,6%
2	Via 210	450	1047	132,7%
3	Boulevard Arrudas Meta 1	365	457	25,2%
4	Boulevard Arrudas Meta 2	510	644	26,3%
5	BRT Área Central	450	666	48,0%
6	BRT Av. Cristiano Machado	365	931	155,1%
7	Implantação do CCO BH	300	541	80,3%
8	Complexo do Vilarinho	540	1004	85,9%
9	BRT Av. Ant. Carlos	240	390	62,5%
10	Recuperação do Viaduto B	180	359	99,4%
11	Reforma da Rodoferroviária	420	755	79,8%
12	Complexo da Rodoviária	450	713	58,4%
13	Trincheira Anita Garibaldi	365	1582	333,4%
14	Viaduto Bento Gonçalves	730	1427	95,5%
15	Trecho 3 Av. Edvaldo	365	608	66,6%
16	Trecho 4 Av Edvaldo	450	680	51,1%
17	Viaduto Pinheiro Borda	600	654	9,0%
18	Duplicação da Av. Mario Andreazza	360	1031	186,4%
19	BRT Transcarioca trecho 2	900	899	-0,1%
20	Corredor Via Mangue	900	1750	94,4%

Fonte: Contratos dos empreendimentos e portais de transparência.

Tabela 7: Atrasos observados na execução dos empreendimentos licitados pelo RDC

Numeração	Empreendimento	Prazo inicialmente previsto (dias)	Prazo realizado (dias)	Aumento de Prazo das Obras (%)
1	Estação Pampulha	365	551	51,0%
2	Estação São Gabriel	390	544	39,5%
3	Estação Multimodal Maracanã	365	464	27,1%
4	Viaduto Av. Marechal Floriano	300	319	6,3%
5	Extensão da Linha verde sul	240	303	26,3%
6	Corredor Inajar	720	1005	39,6%
7	Corredor Berrini	540	972	80,0%
8	Corredor Mboi Mirim	540	1125	108,3%
9	Corredor Santo Amaro	540	1003	85,7%
10	Reforma do Aeroporto de Curitiba	1095	1185	8,2%
11	Construção de Vilas Produtivas Rurais integradas a Transposição do Rio São Francisco	540	776	43,7%
12	Pátio de Anápolis Ferrovia Norte Sul	365	611	67,4%
13	Duplicação da BR 101 PE	990	1444	45,9%
14	Duplicação da BR 381 MG	1170	1169	-0,1%
15	Duplicação da BR 487 PR	600	1449	141,5%
16	Duplicação da BR 163 PR	630	629	-0,2%
17	Duplicação da BR 230 PA	360	462	28,3%
18	Duplicação da BR 262 MG	540	980	81,5%
19	Duplicação da BR 101SC	720	1406	95,3%

Fonte: Contratos dos empreendimentos e portais de transparência.

Tabela 8: Resultados médios dos grupos – Atraso na execução dos empreendimentos

Grupos	Atraso Médio das obras	Desvio Padrão
Grupo Lei 8666/93	84,4%	76,6%
Grupo RDC	51,3%	39,3%

Na análise dos prazos de execução dos empreendimentos, percebe-se que as obras que foram contratadas pela Lei 8.666/93, apresentaram atraso na entrega em média 64,5% superior ao atraso daquelas obras contratadas pelo RDC. Nos empreendimentos do grupo RDC o percentual médio de atraso 51,3%, contra 84,4% daqueles que licitados pela Lei 8.666/93.

O resultado da amostra indica uma tendência de melhor desempenho dos empreendimentos executados pelo RDC, que poderia explicado pela diminuição dos impactos das revisões de projeto e pela vedação legal para a formalização de aditivos contratuais, elementos da Contratação Integrada. Essas revisões são observadas na maioria dos empreendimentos de engenharia, sendo um dos principais motivos de atraso nas obras.

Outra observação que reforça a tendência de ganho de eficiência para a Administração Pública com o uso do RDC, diz respeito ao melhor desempenho em termos de prazo de execução das obras em um cenário de restrição orçamentária ao qual a maioria das obras do grupo RDC estavam submetidas, uma vez que foram financiadas pelo OGU, ao contrário das obras do grupo de controle que foram financiadas com recursos do FGTS e não sofreram restrição orçamentária.

7.3 Custo de Execução dos empreendimentos

Nesta análise serão verificados o custo previsto das obras, no ato da assinatura do contrato de execução, e o custo final após a entrega. Nas tabelas 9 e 10 a seguir, serão apresentados estes custos para ambos os grupos, juntamente com o aumento percentual percebido:

Tabela 9: Aumento dos custos dos empreendimentos licitados pela Lei 8.666/93

Numeração	Empreendimento	Custo previsto (R\$ milhões)	Custo final (R\$ milhões)	Aumento de custo (percentual)
1	Ampliação da DF 047	43,4	54,3	25,0%
2	Via 210	59,0	63,2	7,2%
3	Boulevard Arrudas Meta 1	63,5	64,5	1,6%
4	Boulevard Arrudas Meta 2	145,3	158,5	9,1%
5	BRT Área Central	55,5	54,7	-1,4%
6	BRT Av. Cristiano Machado	36,3	37,7	3,7%
7	Implantação do CCO BH	11,4	11,4	0,0%
8	Complexo do Vilarinho	43,5	50,1	15,2%
9	BRT Av. Ant. Carlos	23,2	29,0	24,9%
10	Recuperação do Viaduto B	8,9	8,9	0,0%
11	Reforma da Rodoferroviária	34,5	37,5	8,7%
12	Complexo da Rodoviária	19,4	19,6	1,2%
13	Trincheira Anita Garibaldi	9,9	11,3	14,7%
14	Viaduto Bento Gonçalves	69,7	79,4	14,0%
15	Trecho 3 Av. Edvaldo	22,5	25,3	12,3%
16	Trecho 4 Av Edvaldo	15,0	16,4	8,8%
17	Viaduto Pinheiro Borda	26,6	32,8	23,0%
18	Duplicação da Av. Mario Andreazza	22,0	26,2	19,3%
19	BRT Transcarioca trecho 2	542,8	648,7	19,5%
20	Corredor Via Mangue	319,8	394,6	23,4%

Fonte: Contratos dos empreendimentos e portais de transparência.

Tabela 10: Aumento dos custos dos empreendimentos licitados pelo RDC

Numeração	Empreendimento	Custo previsto (R\$ milhões)	Custo final (R\$ milhões)	Aumento de custo (percentual)
1	Estação Pampulha	75,0	75,0	0,0%
2	Estação São Gabriel	42,9	40,8	-4,8%
3	Estação Multimodal Maracanã	178,1	178,1	0,0%
4	Viaduto Av. Marechal Floriano	23,2	24,6	5,9%
5	Extensão da Linha verde sul	19,8	18,9	-4,7%
6	Corredor Inajar	169,8	166,8	-1,8%
7	Corredor Berrini	45,2	56,5	25,0%
8	Corredor Mboi Mirim	98,3	116,3	18,3%
9	Corredor Santo Amaro	40,0	47,9	19,7%
10	Reforma do Aeroporto de Curitiba	246,8	267,2	8,3%
11	Construção de Vilas Produtivas Rurais integradas a Transposição do Rio São Francisco	75,0	82,8	10,5%
12	Pátio de Anápolis Ferrovia Norte Sul	85,5	85,5	0,0%
13	Duplicação da BR 101 PE	182,0	185,5	1,9%
14	Duplicação da BR 381 MG	57,0	57,0	0,0%
15	Duplicação da BR 487 PR	64,0	64,0	0,0%
16	Duplicação da BR 163 PR	56,2	56,0	-0,4%
17	Duplicação da BR 230 PA	16,4	16,4	-0,1%
18	Duplicação da BR 262 MG	66,5	71,3	7,2%
19	Duplicação da BR 101SC	50,3	55,3	9,9%

Fonte: Contratos dos empreendimentos e portais de transparência.

Tabela 11: Resultados médios dos grupo - aumentos dos custos das obras

Grupos	Aumento médio do custo das obras	Desvio Padrão
Grupo Lei 8666/93	11,5%	8,9%
Grupo RDC	5,0%	8,5%

Analisando-se os dados, percebe-se que os empreendimentos executados pelo RDC tiveram valores finais muito próximos aos valores inicialmente previstos, com desempenho consideravelmente melhor que aqueles empreendimentos executados pela Lei 8.666/93.

As obras executadas pela Lei 8.666/93, tiveram em média um aumento de 11,5% em relação aos seus valores inicialmente contratados. Já as obras executadas pelo RDC tiveram em média um aumento de 5,0 % em relação aos seus valores iniciais.

Novamente, a limitação de aditivos contratuais advinda da Contratação Integrada apresenta-se como possível fator para explicar essa tendência de ganho de eficiência proporcionado pelo uso do RDC.

Destaca-se também o uso do orçamento sigiloso no RDC, que estimula os licitantes a estudarem melhor os projetos de modo a elaborar uma proposta financeira para execução das obras mais condizente com a realidade, o que minimiza a necessidade de aditivos contratuais ao longo da execução contratual.

Os resultados da análise de custo aqui apresentados sugerem ganho de eficiência proporcionado pelo uso do RDC na amostra estudada. Comparando os resultados obtidos com o estudo da Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC, citado neste trabalho, o qual apresentou aumento de custo médio de 49% nas obras do PAC, o aumento médio de 5,0% obtido para as obras do grupo RDC se mostra excelente ganho de eficiência.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O contexto atual do desenvolvimento da infraestrutura é de morosidade nas contratações, atrasos e aumento de custos observados nas obras de infraestrutura no Brasil e no Mundo.

O Regime Diferenciado de Contratações – RDC é um procedimento singularizado para realização de contratações públicas, que objetiva tornar as licitações do Poder Público mais eficientes. Desde a sua criação em 2011, é crescente o seu uso na Administração Pública.

O objetivo deste trabalho foi de avaliar o desempenho de empreendimentos contratados por meio do RDC, quando comparados com empreendimentos contratados pela Lei 8.666/93. Para tanto, foram selecionados dois grupos de empreendimentos e realizada pesquisa documental com análises sobre: a modalidade de licitação utilizada, tempo gasto na contratação, custo estimado, custo final e prazo de obras previsto e realizado.

O resultado da pesquisa demonstrou que o grupo de obras executadas pelo RDC teve melhor desempenho médio em relação ao grupo de controle, considerando o tempo de execução das obras e custo final dos empreendimentos. No entanto, não foi observado significativo incremento de eficiência nos prazos de contratação. Assim, a pesquisa sugere que o novo regime possa oferecer ganhos importantes de eficiência para as obras de infraestrutura do setor público. Na tabela a seguir serão apresentados os resultados obtidos:

Tabela 12: Consolidação dos resultados

Grupos	Prazo médio de contratação (dias)	Desvio Padrão
Grupo Lei 8666/93	138,9	112,1
Grupo RDC	154,9	84,6
<hr/>		
Grupos	Atraso médio das obras	Desvio Padrão
Grupo Lei 8666/93	86,40%	76,4%
Grupo RDC	51,30%	39,3%
<hr/>		
Grupos	Aumento de custo médio das obras	Desvio Padrão
Grupo Lei 8666/93	11,50%	8,9%
Grupo RDC	5,00%	8,5%

Destaca-se que os elevados valores de desvio padrão, além da fragilidade da amostra estuda impossibilitam obter conclusões definitivas quanto ao ganho eficiência proporcionado pelo RDC, porém indicam bons resultados que merecem ser melhor investigados.

Com relação aos atrasos na entrega das obras, aquelas executadas pelo RDC tiveram atraso médio de 51,3%, contra 86,4% médios daquelas obras licitadas pela Lei 8.666/93, redução de cerca de 64%.

Quanto ao aumento de custo dos empreendimentos executados pelo RDC, o resultado verificado foi de 5,0% de aumento em relação aos preços inicialmente contratados, enquanto houve um aumento médio de 11,5% nos empreendimentos executados pela Lei 8.666/93.

Quanto aos prazos de contratação, aqueles contratados pela Lei 8.666/93 tiveram um resultado um pouco melhor que os empreendimentos do grupo RDC, 139 dias contra 155 dias no grupo do RDC, resultado que aparentemente não condiz com a realidade atual, considerando estudo efetuado pela CGU, com uma amostra maior e mais atualizada, que demonstrou que as licitações realizadas por meio do RDC no DNIT têm sido mais céleres que as licitações regidas pela lei 8666/93.

Além dos resultados apresentados, o presente trabalho buscou oferecer um panorama sobre os trabalhos acadêmicos que estão sendo produzidos sobre o tema. De maneira geral, a avaliação é positiva sobre os benefícios que o RDC vem oferecendo a Administração Pública.

No âmbito dos órgãos de controle, a avaliação dos benefícios do RDC ainda é preliminar, uma vez que há pouca disponibilidade de dados sobre obras concluídas utilizando com essa modalidade de contratação.

Esses órgãos têm demonstrado preocupação com o uso indiscriminado da Contratação Integrada que apresenta incrementos de custos devidos a incorporação de riscos ao preço final da obra proposto pelos executores.

Outro aspecto importante que foi abordado no presente trabalho diz respeito ao não cumprimento de requisitos formais/materiais de técnica legislativa da Lei que criou o RDC. Isso resultou em duas Ações Direta de Inconstitucionalidade contra a referida Lei, que ainda estão pendentes de julgamento no SFT, tornando-se objeto de divergência entre juristas e administradores públicos.

Independentemente do resultado do julgamento, hoje é crescente a quantidade de entes federativos que utilizam o RDC para suas licitações e o Brasil precisa de uma lei de licitações moderna que ofereça segurança e previsibilidade a iniciativa privada, agilidade e economicidade ao poder público, e, principalmente, transparência ao cidadão, para que este possa fazer parte do processo, acompanhando e fiscalizando a atuação governamental a aplicação dos recursos públicos.

Por essas razões, são desejáveis medidas que propiciem maior agilidade e confiabilidade ao ciclo de investimento como um todo, desde o planejamento interno do órgão até a conclusão das obras e entrega do objeto.

Não se pode deixar de mencionar, contudo, que não basta uma legislação adequada para melhoria da qualidade das contratações públicas, é fundamental que a Administração Pública se qualifique, com melhor planejamento, implementação e fiscalização de todo o ciclo de investimento em infraestrutura. Boas práticas de governança pública são fundamentais para que os órgãos públicos consigam ampliar a oferta de infraestrutura, que hoje é um gargalo ao desenvolvimento do Brasil.

Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se ampliar o universo das amostras de obras concluídas, de modo a adicionar maior robustez aos dados e ampliar a confiabilidade da comparação entre as modalidades licitatórias. Também seria de importante contribuição um aprofundamento do estudo dos fatores responsáveis pelos melhores desempenhos observados no grupo de obras do RDC, com destaque para a Contratação Integrada, que apresenta as principais inovações do novo modelo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGU defende no STF contratações emergenciais para obras da Copa e Olimpíada. Matéria publicada no site do Jornal do Brasil em outubro/2011. Disponível em: <http://www.jb.com.br/pais/noticias/2011/10/11/agu-defende-no-stf-contratacoes-emergenciais-para-obras-da-copa-e-olimpiada/>. Acesso em: 12/05/2017.

Anuário Exame Infraestrutura 2015. Revista Exame, edição 1099, outubro de 2015, editora Abril.

BRASIL. Lei Federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011: Institui o Regime Diferenciado de Contratações. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em 12/05/2017.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União - CGU. Portal da transparência dos gastos da Copa do Mundo 2014. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/copa2014/home.seam>. Acesso em 21/08/2017.

BRASIL. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União - CGU. Relatório de avaliação dos resultados da adoção do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, com ênfase no regime de Contratação Integrada no DNIT. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/9107.pdf>. Acesso em 03/07/2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 3011/2012 – Plenário. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em 12.06.2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 2.980/2015-TCU-Plenário, Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em 12.06.2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 2.153/2015 – Plenário. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em 22.06.2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 2.725/2016– Plenário. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em 22.06.2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 1.388/2016-TCU-Plenário, Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em 12.06.2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. Acórdão 306/2017 – Plenário. Disponível em: www.tcu.gov.br. Acesso em 22.06.2017.

CÂMARA BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO - CBIC. PAC: avaliação do potencial de impacto econômico. Brasília-DF, junho de 2016. Disponível em: <http://www.cbic.org.br/view-apresentacao-estudo/all>. Acesso em 20/06/2017.

CARDOSO, ANDRÉ GUSKOW. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: a questão da publicidade do orçamento estimado. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA,

Cesar A. Guimarães (coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários a lei n 12.462 e ao Decreto n 7.581.** Belo Horizonte: Fórum, 2012. P. 73-99.

CARVALHO, ANDRÉ CASTRO. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública: Instrumentos para seu desenvolvimento.** Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013. Disponível em: < <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-27112013-152626/es.php>. Acesso em 28/05/2017.

CASTELAR, ARMANDO. **A Produtividade do Investimento em Infraestrutura.** Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/pesquisa/textos_sem_peq/texto2009.pdf. Acesso em 20/05/2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **Infraestrutura: o custo do atraso e as reformas necessárias.** – Brasília: CNI, 2014. Disponível em < http://arquivos.portaldaindustria.com.br/app/conteudo_24/2014/07/21/444/V10_Infraestruturaocustodoatrasodasobras_web.pdf>. Acesso em 20/06/2017.

COSTA, RIBEIRO ATHAYDE, et al. **Grupo de Trabalho Copa do Mundo FIFA 2014 da 5ª Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal: Nota técnica do MPF ao projeto de lei de conversão da MP 512. 2011.**

FARINHAS, GISELE. **A constitucionalidade do regime diferenciado de contratações.** 1ª. Edição. Rio de Janeiro, 2014.

FLYVBJERG, BENT. **Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures.** Aalborg University, Department of Development and Planning. Aalborg, Denmark. Disponível em: <http://flyvbjerg.plan.aau.dk/Publications2007/EPB31PRINT.pdf>. Acesso em 02/07/2017.

GIL, ANTÔNIO CARLOS. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2002.

HERTIE SCHOOL OF GOVERNANCE. **The Governance Report 2016.** Oxford. Disponível em: <https://www.hertie-school.org/en/governancereport/govreport-2016/>. Acesso em 15/05/2017.

JUSTEN NETO, MARÇAL. **A negociação de condições mais vantajosas.** In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários a lei n 12.462 e ao Decreto n 7.581.** Belo Horizonte: Fórum, 2012. P. 73-99.

LAKATOS, EVA MARIA e MARCONI, MARINA DE ANDRADE. **Fundamentos de metodologia científica.** - São Paulo : Ed. Atlas 2003.

LEFÈVRE, MONICA BANDEIRA DE MELLO. **O procedimento licitatório e a fase de habilitação no Regime Diferenciado de Contratações Públicas** In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações**

Públicas (RDC): comentários a lei n 12.462 e ao Decreto n 7.581. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 209-218.

MELO, THAYANA LICASSALI. **Análise Comparativa da Lei 8666/93 e do RDC.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pós-Graduação em Direito Administrativo do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP como exigência para obtenção do Certificado de Conclusão de Curso. Brasília, 2016.

MOTA, SONALI DA SILVA. **Análise comparativa entre o RDC e a Lei 8.666 em obras e serviços de engenharia: uma perspectiva para a FIOCRUZ.** Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2015. Disponível na biblioteca digital da FIOCRUZ. Acesso em 12/07/2017.

NÓBREGA, MARCOS, **Direito da Infraestrutura.** São Paulo, ed. Quartien Latin, 2011.

PAIM, JAQUELINE VILELA ARAUJO. **Regime Diferenciado De Contratações: Uma análise de contratos em uma Empresa Pública.** Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre na Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível na biblioteca digital da UFMG. Acesso em 17/06/2017.

PEREIRA, CESAR A. GUIMARÃES. **Procedimento licitatório da Lei 12.462: Licitações em forma eletrônica e os métodos de disputa aberto e fechado.** In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários a lei n 12.462 e ao Decreto n 7.581. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 149 - 167.

PEROVANO, DALTON GEAN. **Manual de Metodologia Científica.** Ed. Jurua. 2014. São Paulo.

PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. **Portal da transparência dos gastos da Copa do Mundo 2014.** Disponível em:
<http://portalpbh.pbh.gov.br/pbh/ecp/comunidade.do?app=transparenciacopa2014>. Acesso em 25/08/2017.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Portal da transparência dos gastos da Copa do Mundo 2014.** Disponível em:
http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/default.php?p_secao=28. Acesso em 30/08/2017.

PREFEITURA DE CURITIBA. **Portal da transparência dos gastos da Copa do Mundo 2014.** Disponível em: <http://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/conteudo/compras.aspx>. Acesso em 12/09/2017.

REISDORFER, GUILHERME FREDHERICO DIAS. **A Contratação Integrada no Regime Diferenciado de Contratações Públicas.** In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários a lei n 12.462 e ao Decreto n 7.581. Belo Horizonte: Fórum, 2012. P. 149 – 167.

REZENDE, RENATO MONTEIRO. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas: Comentários à Lei nº 12.462, de 2011**. Senado Federal, Núcleo de Estudos e Pesquisa do Senado. Agosto/2011. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-100-oregime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-comentarios-a-lei-no-12.462-de-2011>>. Acesso em 22/04/2017

RIBEIRO, DIOGO ALBANEZE GOMES. **Os regimes admitidos pela Lei nº 12.462 para a execução indireta de obras e serviços**. São Paulo, 2015. Disponível: www.justen.com.br/pdfs/IE58/Diogo_RDC.pdf. Acesso em: 15/07/2017.

RODRIGUES, ALESSANDRA CRISTINA GIROTTO. **A Contratação Integrada no Regime Diferenciado de Contratações Públicas**. Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2016. Disponível na biblioteca digital da PUC. Acesso em 30/06/2017

SINDICATO DA ARQUITETURA E ENGENHARIA – SINAENCO e CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL – CAU/BR. **As obras públicas e o direito à cidade – revisão das leis 8.666/93 e 12.462/2011 (RDC)**. Sem data. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2014/02/DOCUMENTO-IAB-CAUBR.pdf>. Acesso em 25/06/2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADI 4645/2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4645&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>. Acesso em 10/06/2017.

VERGARA, SYLVIA CONSTANT. **Métodos de pesquisa em administração**. Ed. Atlas. São Paulo 2005.

ZYMLER, BENJAMIN; e DIOS, LAUREANO CANABARRO. **Regime Diferenciado De Contratação - RDC**. 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

APÊNDICE

Tabela 13 - Lista dos empreendimentos avaliados licitados e executados pela lei 8.666/93

Empreendimento	Ente Público	Modelo de Licitação	Fonte de pesquisa dos dados
Ampliação da DF 047	Governo do Distrito Federal	Lei 8666/93	Portal da Transparência CGU
Via 210	Prefeitura de Belo Horizonte	Lei 8666/93	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
Boulevard Arrudas Meta 1	Prefeitura de Belo Horizonte	Lei 8666/93	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
Boulevard Arrudas Meta 2	Prefeitura de Belo Horizonte	Lei 8666/93	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
BRT Área Central	Prefeitura de Belo Horizonte	Lei 8666/93	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
BRT Av. Cristiano Machado	Prefeitura de Belo Horizonte	Lei 8666/93	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
Implantação do CCO BH	Prefeitura de Belo Horizonte	Lei 8666/93	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
Complexo do Vilarinho	Prefeitura de Belo Horizonte	Lei 8666/93	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
BRT Av. Ant. Carlos	Prefeitura de Belo Horizonte	Lei 8666/93	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
Recuperação do Viaduto B	Prefeitura de Belo Horizonte	Lei 8666/93	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
Reforma da Rodoferroviária	Prefeitura de Curitiba	Lei 8666/93	Portal da Transparência Prefeitura de Curitiba
Complexo da Rodoviária	Prefeitura de Porto Alegre	Lei 8666/93	Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Alegre
Trincheira Anita Garibaldi	Prefeitura de Porto Alegre	Lei 8666/93	Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Alegre
Viaduto Bento Gonçalves	Prefeitura de Porto Alegre	Lei 8666/93	Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Alegre
Trecho 3 Av. Edvaldo	Prefeitura de Porto Alegre	Lei 8666/93	Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Alegre
Trecho 4 Av Edvaldo	Prefeitura de Porto Alegre	Lei 8666/93	Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Alegre
Viaduto Pinheiro Borda	Prefeitura de Porto Alegre	Lei 8666/93	Portal da Transparência da Prefeitura de Porto Alegre
Duplicação da Av. Mario Andreazza	Gov. Estado Mato Grosso	Lei 8666/93	Portal da Transparência CGU
BRT Transcarioca trecho 2	Prefeitura Rio de Janeiro	Lei 8666/93	Portal da Transparência CGU
Corredor Via Mangue	Prefeitura do Recife	Lei 8666/93	Portal da Transparência CGU

Tabela 14 - Lista dos empreendimentos avaliados licitados e executados pelo RDC

Empreendimento	Ente Público	Modelo de Licitação	Fonte de pesquisa dos dados
Estação Pampulha	Prefeitura de Belo Horizonte	RDCi	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
Estação São Gabriel	Prefeitura de Belo Horizonte	RDCi	Portais da Transparência CGU e da Prefeitura de Belo Horizonte
Estação Multimodal Maracanã	Governo Estado Rio de Janeiro	RDCi	Portal da Transparência CGU
Viaduto Av. Marechal Floriano	Prefeitura de Curitiba	RDC	Portal da Prefeitura de Curitiba
Extensão da Linha verde sul	Prefeitura de Curitiba	RDC	Portal da Prefeitura de Curitiba
Corredor Inajar	Prefeitura de São Paulo	RDC	Contato direto com a Secretaria de Obras e Infraestrutura da Prefeitura de São Paulo
Corredor Berrini	Prefeitura de São Paulo	RDC	Contato direto com a Secretaria de Obras e Infraestrutura da Prefeitura de São Paulo
Corredor Mboi Mirim	Prefeitura de São Paulo	RDC	Contato direto com a Secretaria de Obras e Infraestrutura da Prefeitura de São Paulo
Corredor Santo Amaro	Prefeitura de São Paulo	RDC	Contato direto com a Secretaria de Obras e Infraestrutura da Prefeitura de São Paulo
Reforma do Aeroporto de Curitiba	INFRAERO	RDCi	Informações prestadas pelo órgão ao TCU no âmbito do processo 033.102/2015-5
Construção de Vilas Produtivas Rurais integradas a Transposição do Rio São Francisco	Ministério da Integração Nacional	RDCi	Informações prestadas pelo órgão ao TCU no âmbito do processo 033.102/2015-5
Patio de Anápolis Ferrovia Norte Sul	VALEC	RDCi	Informações prestadas pelo órgão ao TCU no âmbito do processo 033.102/2015-5
Duplicação da BR 101 PE	DNIT	RDCi	Informações prestadas pelo órgão ao TCU no âmbito do processo 033.102/2015-5
Duplicação da BR 381 MG	DNIT	RDC	Informações prestadas pelo órgão ao TCU no âmbito do processo 033.102/2015-5
Duplicação da BR 487 PR	DNIT	RDCi	Informações prestadas pelo órgão ao TCU no âmbito do processo 033.102/2015-5
Duplicação da BR 163 PR	DNIT	RDCi	Informações prestadas pelo órgão ao TCU no âmbito do processo 033.102/2015-5
Duplicação da BR 230 PA	DNIT	RDCi	Informações prestadas pelo órgão ao TCU no âmbito do processo 033.102/2015-5
Duplicação da BR 262 MG	DNIT	RDCi	Informações prestadas pelo órgão ao TCU no âmbito do processo 033.102/2015-5
Duplicação da BR 101 SC	DNIT	RDC	Informações prestadas pelo órgão ao TCU no âmbito do processo 033.102/2015-5