



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

GLAUCO SOARES ALCÂNTARA NASCIMENTO

**LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Regime Diferenciado  
de Contratações Públicas - RDC**

Brasília – DF

2016

GLAUCO SOARES ALCÂNTARA NASCIMENTO

**LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Regime Diferenciado  
de Contratações Públicas - RDC**

Monografia apresentada ao Departamento  
de Administração como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em  
Administração.

Professor Orientador: Mestre, Marcos  
Alberto Dantas

Brasília – DF

2016

**GLAUCO SOARES ALCÂNTARA NASCIMENTO**

**LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Regime Diferenciado  
de Contratações Públicas - RDC**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Administração da Universidade de Brasília do

**Glauco Soares Alcântara Nascimento**

Msc, Marcos Alberto Dantas

Professor-Orientador

Msc, Roque Magno de Oliveira,

Professor-Examinador

Msc, Olinda Maria Gomes Lesses

Professor-Examinador

Brasília, 2016

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus por este trabalho e pela oportunidade de fazê-lo. Seja Ele louvado por ter me iluminado e dado forças durante todo o processo.

Quero agradecer também a minha família, em especial pelos meus pais Antônio Soares e Maria do Amparo pela dedicação todos esses anos para que eu pudesse estudar e me preparar para o futuro.

Agradeço a todos os amigos pela compreensão e pelo apoio durante a elaboração deste trabalho.

E por fim agradeço ao meu orientador, Marcos Alberto Dantas, por todo o direcionamento e paciência durante todo o processo de elaboração do trabalho.

## RESUMO

A busca pela eficiência na gestão é fundamental para qualquer organização. Onde os recursos são limitados é necessário utilizá-los bem. Essa realidade se adequa muito na Administração Pública, que visa atender ao interesse público. Devida a complexidade de atividades a desempenhar para cumprir o seu objetivo, a Administração Pública muitas vezes precisa realizar contrato com terceiros. A licitação entra como uma forma de dar transparência e eficiência na escolha do contratado, buscando a proposta mais vantajosa. Diversas são as leis que regem as licitações no Brasil. A principal é a Lei nº 8.666/93. Ao analisar que essa lei não fosse suficientemente capaz de satisfazer as demandas que os megaeventos esportivos, entre eles a Copa do Mundo de 2013 e os Jogos Olímpicos de 2016, trariam, foi instituído pela Lei nº 12.462/11, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Com um dos seus objetivos sendo a ampliação da eficiência nas contratações, inicialmente esse regime seria apenas para os megaeventos, mas posteriormente foi expandido para outros âmbitos de atuação do Estado. O presente trabalho buscou verificar se comparado a principal lei de licitações vigente, o recente RDC é capaz de trazer uma real ampliação de eficiência em dois órgãos públicos federais. Para tanto foi realizado um levantamento bibliográfico de obras relacionadas ao tema das licitações e também foi aplicado um questionário aberto em dois órgãos públicos que utilizam o RDC em suas contratações. Foi realizada então uma análise de conteúdo das respostas buscando identificar os principais impactos do RDC em termos de eficiência. O questionário respondido por servidores que atuam nos procedimentos licitatórios mostraram que de forma geral existe de certa forma uma satisfação dos órgãos públicos com o RDC, apesar de se constatar que alguns instrumentos previstos na nova lei apresentam maior consenso entre os respondentes quanto a ampliação da eficiência do que outros previstos na mesma lei, tornando difícil se determinar ainda a real eficiência de alguns dessas novas realidades da Lei nº 12.462/11. O RDC traz consigo novas possibilidades para o administrador público, que dentro dos princípios da legalidade e eficiência, saiba utilizar dessas novas opções, analisando o contexto e particularidades de cada caso.

**Palavras-chave:** Licitações. Ampliação. Eficiência. Administração Pública.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	7
1.1 Contextualização .....	7
1.2 Formulação do problema .....	7
1.3 Objetivo Geral .....	8
1.4 Objetivos Específicos.....	8
1.5 Justificativa .....	8
2. REFERENCIAL TEÓRICO .....	10
2.1 Licitações .....	10
2.1.1 Breve histórico das licitações .....	11
2.2 Estatuto de Contratos e Licitações .....	12
2.2.1 Princípios, modalidades e tipos de licitação.....	13
2.3.2 Regimes de execução contratual .....	15
2.3.3 Fase interna da licitação .....	17
2.3.4 Fase externa da licitação .....	19
2.3 Pregão .....	22
2.4 Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC).....	23
2.4.1 Características gerais do RDC .....	25
2.4.2 Objetivos do RDC.....	26
2.4.3 Fase preparatória .....	27
2.4.4 Edital .....	29
2.4.5 Apresentação de propostas ou lances e julgamento.....	32
2.4.6 Habilitação, fase recursal e encerramento .....	35
2.4.7 Contratação Integrada.....	36
2.4.8 Orçamento sigiloso .....	38
2.4.9 Remuneração variável .....	39
2.5 Lei de Responsabilidade Fiscal .....	40
3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	42
3.1 Tipologia e descrição geral dos métodos de pesquisa .....	42
3.2 Caracterização da organização, setor ou área, objeto do estudo.....	42
3.3 População e amostra ou participantes da pesquisa .....	43
3.4 Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa .....	43
3.5 Procedimentos de coleta e de análise de dados .....	44
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	45

4.1 Utilização do RDC .....	45
4.2 Diferenças procedimentais e impactos .....	46
4.3 Impactos do RDC na eficácia .....	48
4.3 Orçamento sigiloso, remuneração variável e contratação integrada .....	48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	50
REFERÊNCIAS .....	55
APÊNDICE .....	59
Questionários .....	59

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO**

A administração pública tem um importante papel no funcionamento da sociedade. Segundo Carvalho Filho (2014, p.11), na administração pública “trata-se da própria gestão dos interesses públicos executada pelo Estado [...]”.

Sendo o interesse público o alvo de uma boa gestão por parte do Estado, e, portanto, dos órgãos e agentes que o compõe, é necessário que este mesmo Estado atue de forma responsável e honesta. Além disso deve buscar uma maior eficiência, que é inclusive um dos princípios da Administração Pública consagrado no artigo 37 da Constituição Federal.

Um das responsabilidades da Administração Pública são as contratações públicas e as respectivas licitações. A Lei 12.462/11, criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), regulamentado pelo Decreto Nº 7.581, de 11 de Outubro de 2011. Essa nova lei que trata sobre licitações não revogou a principal disciplina legislativa sobre o assunto, a Lei 8.666/93, conhecida também como Estatuto de Contratações e Licitações.

A importância do processo de licitação como atividade da Administração Pública consiste na necessidade que a mesma tem de realizar contratos com terceiros para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, entre outros, tudo isso visando atender o interesse público (CARVALHO FILHO, 2014).

A principal lei sobre licitações é de 1993. Dessa forma, a aproximação de megaeventos esportivos no Brasil aliado a uma discussão sobre uma necessária atualização da disciplina oferecida pelo Lei nº 8.666/93, levaram a criação da Lei nº 12.462/11, buscando atingir maior eficiência nas licitações (JUSTEN FILHO, 2013).

### **1.2 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA**

A lentidão e ineficácia dos processos licitatórios nos órgãos públicos levaram a necessidade de os legisladores buscarem uma alternativa de uma nova disciplina legislativa para alguns casos específicos de licitações.

A criação do RDC pela Lei nº 12.462/11, primeiramente, destinava-se exclusivamente para os casos de obras e serviços de engenharia que estivessem no



contexto dos megaeventos esportivos. Mas com o tempo houve uma ampliação da utilização do RDC para outros casos, entre eles as obras e serviços de engenharia do Sistema Único de Saúde (SUS) e para as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (JUSTEN FILHO, 2013).

Neste novo regime há uma série de novidades em relação a principal lei de licitações, a Lei nº 8.666/93, com o objetivo de ampliar a eficiência das licitações, proporcionando contratações mais vantajosas para a Administração Pública.

Diante do exposto, é pertinente saber se de fato o RDC trouxe ampliação da eficiência das licitações no Ministério da Saúde e no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) em relação ao modelo tradicional de licitação da Lei nº 8.666/93.

### **1.3 OBJETIVO GERAL**

Verificar se o RDC trouxe uma ampliação da eficiência das licitações no Ministério da Saúde e no DNIT em relação ao modelo tradicional de licitação da Lei nº 8.666/93.

### **1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Caracterizar o RDC;
- Analisar as diferenças, segundo as instituições, entre as duas legislações;
- Descrever os impactos causados pelas diferenças entre as duas legislações;
- Constatar se os novos instrumentos do RDC estão cumprindo com o objetivo proposto na lei

### **1.5 JUSTIFICATIVA**

O presente trabalho traz uma reflexão sobre como o processo de licitações na Administração Pública brasileira vem sendo conduzido. Sendo a licitação fundamental nas contratações públicas, ela deve ser orientada a buscar uma maior eficiência, sem abrir mão da ética e da probidade administrativa daqueles que em nome dos órgãos públicos mediam as contratações.

O atual momento político do país traz uma série de inseguranças a sociedade. Em meio a tantas notícias de desvio de verbas públicas, envolvendo em certos casos relações desvirtuadas entre Estado e empresas privadas acaba por surgir uma certa descrença da população com a administração pública. Ainda a tudo isso é somado as ineficiências dos serviços públicos que refletem no dia a dia do brasileiro.

Em meio a esse quadro não muito animador, o RDC traz consigo um desafio. Em relação a Lei 8.666/93, a Lei 12.462/11 trouxe uma série de instrumentos e formas da licitação ser conduzida, dependendo justamente de uma maior participação ativa dos agentes públicos envolvidos no procedimento. Essa participação mais ativa, em que o administrador público tem uma maior variedade de opções, afasta a ideia de um procedimento extremamente mecânico, atendo-se simplesmente em cumprir o que a lei estabelece.

Os instrumentos que a lei trouxe tem como finalidade ampliar a eficiência. Em meio a esse ambiente de desconfiança geral, o gestor público tem que saber observar essa variabilidade e usa-la de forma adequada.

O presente trabalho busca dar sua contribuição na discussão sobre o RDC, avaliando se alguns dos novos instrumentos cumprem os seus novos objetivos.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

O presente trabalho implica a necessidade de se conhecer as definições e legislações que fazem parte das licitações na Administração Pública brasileira. A melhor compreensão desses conceitos, das diversas leis que regulamentam as licitações, as diferenças entre essas legislações, é necessária para que se possa analisar de forma mais aprofundada qual o grau de eficiência de um modelo de licitação em face de outro. Para isso, buscou-se nas obras de diversos autores a fundamentação necessária para melhor comparar os modelos licitatórios.

A primeira parte desse tópico irá tratar de apresentar uma definição geral de licitação. Na segunda parte apresentaremos a Lei nº 8.666/93, conhecida como Lei Geral das Licitações e Contratos, que é ainda a principal lei que disciplina o processo licitatório no Brasil. Dada alguns aspectos do RDC que se inspiraram na modalidade do pregão, a Lei nº 10.520/2002, que instituiu essa modalidade, também será tratada. Em sequência será apresentada a Lei Federal nº 12.462/11, o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

### 2.1 LICITAÇÕES

A Administração Pública, visando atender ao interesse público, apresenta uma série de necessidades. Devido ao caráter abrangente dessas necessidades, e não sendo capaz de por si própria satisfazer a todas elas, muitas vezes irá recorrer a terceiros, celebrando contratos, no qual o particular se responsabilizará a fornecer algum bem, prestar algum serviço, executar alguma obra pública, entre outras atividades (CARVALHO FILHO, 2014).

Diante da realidade de diversos contratos a serem celebrados com terceiros, a licitação surge como uma ferramenta para o administrador público.

A licitação permite uma maior transparência para o processo. Paulo e Alexandrino (2011) apontam que como a Administração Pública não dispõe da coisa pública, ela deverá dar oportunidade igual para todos que estejam interessados em contratar com ela. A escolha de quem será o particular contratado pela Administração Pública deve assegurar a igualdade entre os participantes.

Assim, a primeira definição é assim descrita:

Licitação [...] o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. (CARVALHO FILHO, 2014, p.238).

Portanto, a Administração Pública não buscará apenas dar igualdade aos interessados em contratar. A licitação deverá buscar selecionar a proposta mais vantajosa.

Uma outra definição para a licitação:

Aproveitando, parcialmente, conceito de José Roberto Dromi (1975:92), pode-se definir a licitação como procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (PIETRO, 2015, p.408)

Na definição de Pietro (2015) é mencionada um dos princípios das licitações que é a vinculação ao instrumento convocatório. Ou seja, todo o procedimento deve seguir estritamente o que a lei e o instrumento convocatório expressa.

Dessa forma a licitação funciona para dar transparência na escolha na contratação de particulares com finalidade de suprir determinada necessidade da Administração Pública, tendo-se o cuidado de que essa escolha seja a mais vantajosa possível, dentro de critérios e condições pré-estabelecidas.

### **2.1.1 Breve histórico das licitações**

A legislação sobre licitações no Brasil e sobre a definição de competência para legislar receberam diversas alterações nas últimas décadas. Pietro (2015) indica as principais mudanças ocorrida na disciplina.

De acordo com Pietro (2015) na Constituição de 1967 não havia norma expressa sobre a competência, sendo que a Lei Federal nº 5.456, de 20-6-68, determinou que as normas sobre licitação do Decreto-lei nº 200, de 25-2-67, seriam também aplicadas aos Estados e Municípios.

Mais tarde Pietro (2015) aponta que houve a promulgação do Decreto-lei nº 2.300, de 21-11-86, que posteriormente foi incontestavelmente validado pelo artigo 22, XXVII da Constituição de 1988. Ali foi determinando que legislar sobre as normas gerais sobre licitação e contratação seria competência da União, cabendo aos Estados e Municípios uma competência legislativa suplementar.

Após esse acontecimento Pietro (2015) coloca que foi preparada a atual lei reguladora, reguladora das licitações, a Lei nº 8.666, de 21-6-1993, também conhecida como Estatuto dos Contratos e Licitações, revogando assim o decreto nº2.300.

Ainda segundo a autora, outras leis que foram editadas como relação às licitações posteriormente a Lei 8.666/93, foram a Lei nº 10.520, de 17-7-2002, que passou a regulamentar uma nova modalidade de licitação – o pregão, tendo ela caráter especial diante do Estatuto, e a Lei nº 12.462, de 5.8.2011, que criou o RDC.

Os próximos tópicos irão decorrer sobre algumas das leis que regulamentam a atividade licitatória no Brasil. O maior enfoque será dado a Lei nº 8.666/93, Estatuto dos Contratos e Licitações, também conhecida como Lei Geral das licitações, e na Lei Federal nº 12.462/11, que instituiu o RDC.

Além dessas duas leis, também será tratada de forma rápida a Lei nº 10.520/02, que instituiu uma nova modalidade de licitação, o pregão, pois algumas dos dispositivos do RDC estão baseados na Lei do Pregão (ZYMLER e DIOS, 2014).

## **2.2 ESTATUTO DE CONTRATAÇÕES E LICITAÇÕES**

A principal lei que regulamenta contratos públicos e licitações no Brasil é a Lei nº 8.666/93, também conhecida como Estatuto de Contratos e Licitações, ou ainda, Lei Geral das Licitações (CARVALHO FILHO, 2014).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu de acordo com o art. 22, inciso XXVII, que é “competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação administrativa, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais para todos os entes da Federação” (ZYMLER e DIOS, 2014, p.13).

O objeto da licitação é a escolha da atividade que será prestada ao Estado que melhor atenda ao interesse público. Em uma análise mais mediata, o objeto da licitação trata na “obtenção de certa obra, serviço, compra, alienação, locação ou

prestação de serviço, a serem produzidos por particular por intermédio de contratação formal” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 244). Dessa forma a licitação auxilia para que a Administração Pública possa obter uma determinada atividade de terceiros.

Com relação ao RDC, só será parte do objeto a licitação para contratos de compras, obras, serviços e alienações; denominados contratos administrativos de colaboração (JUSTEN FILHO, 2013). Portanto o RDC não se aplica às licitações que tem como objeto de contrato concessão ou permissão de serviços públicos.

### **2.2.1 Princípios, modalidades e tipos de licitação**

A Lei 8.666/93 em seu art. 3º estabelece os princípios que a licitação deverá se conformar, que são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a probidade administrativa, a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo.

Carvalho Filho (2014) define o princípio da legalidade como a vinculação da ação do administrador público em relação ao que a lei determina, não podendo atuar de acordo com sua vontade pessoal.

O princípio da impessoalidade determina que os licitantes devem ser tratados de forma igual no processo licitatório, não se levando em consideração condições pessoais do licitante, mas sim a moral, os bons costumes, as regras da boa administração, os princípios de os critérios objetivos fundamentados na lei e no instrumento convocatório (PIETRO, 2015).

O princípio da moralidade exige do administrador, segundo Pietro (2015, p. 420), “comportamento não apenas lícito, mas também consoante com equidade, a ideia comum de honestidade”. Um outro princípio que é similar é o da probidade administrativa, cuja diferença apontada por Justen Filho (2013, p. 64) é que a probidade “se relaciona especialmente com a vedação à obtenção de benefícios não autorizados pela legislação às custas de bens ou serviços administrativos”.

Bittencourt (2015) aponta que o princípio da igualdade assegura que os licitantes terão igualdade de condições na licitação. Enquanto que para o autor o princípio da publicidade deve assegurar os efeitos externos e possibilitar o conhecimento e controle por pela sociedade. Como será visto, a publicação do instrumento convocatório é uma forma de cumprir esse princípio eficazmente.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impede que a Administração Pública use critérios diferentes dos que foram estabelecidos no edital, similar ao princípio do julgamento objetivo, que busca afastar a subjetividade dos agentes públicos na avaliação das propostas (BITTENCOURT, 2015).

O Estatuto expressa no art. 22 as cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Carvalho Filho (2014), observa que as três primeiras modalidades têm o mesmo objetivo, contratação de obras, serviços e da aquisição de bens.

De acordo com o Estatuto, seguem nos parágrafos abaixo, uma breve explicação de cada um dessas modalidades.

A concorrência é a modalidade em que qualquer interessado pode participar da licitação, desde que comprove na etapa da habilitação, possuir os requisitos mínimos que foram estabelecidos no instrumento convocatório.

Já a tomada de preços é necessária que os interessados na licitação estejam previamente cadastrados, respeitando-se a necessária qualificação.

No convite, os possíveis interessados de determinado ramo serão escolhidos e convidados (em um número mínimo de três) pela Administração Pública para participarem da licitação.

As duas últimas modalidades são o concurso e o leilão. No primeiro será escolhido entre os interessados trabalho técnico, científico ou artístico, mediante prêmio ou remuneração. No segundo, a Administração Pública visa, através da licitação, a venda de bens móveis e alienação de bens imóveis.

Considerando que as três primeiras modalidades (concorrência, tomada de preços e convite) são aplicáveis a contratação de obras e serviços de engenharia, elas serão mais relevantes para o prosseguimento do trabalho.

Como foi colocado, uma das diferenças das três modalidades é em relação ao valor. No caso de obras e serviços de engenharia a lei do Estatuto no inciso I do art. 23 delimita assim os valores (ALTOUNIAN, 2009):

1º) convite: até R\$150.000,00

2º) tomada de preços: até R\$1.500.000,00

3º) concorrência: acima de R\$1.500.000,00

Com relação aos tipos de licitação, o art. 45 da Lei nº 8.666/93 prevê quatro: a de menor preço, a de melhor técnica, a de técnica e preço e a de maior lance ou oferta. Para o presente trabalho será abordado apenas os três primeiros tipos.

A licitação de menor preço é a que os licitantes habilitados serão classificados pela ordem crescente do preço das propostas. De acordo com Altounian (2009), esse tipo de licitação deve ser a preferencial no caso de contratação de obras públicas.

Em relação a licitação de melhor técnica, o autor coloca que os licitantes serão previamente qualificados de acordos com os critérios técnicos estabelecidos no edital, e assim, classificados. O valor limite para a contratação será o preço mínimo oferecido pelos licitantes que foram classificados.

Por fim, Altounian (2009), caracteriza a licitação de técnica e preço como aquela em que a classificação será feita de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, sendo que os pesos tem que ser aqueles estabelecidos pelo instrumento convocatório.

### **2.3.2 Regimes de execução contratual**

Em seu art. 6º, inciso XIII, o Estatuto define quais são os regimes de execução contratual: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa e empreitada integradas.

Antes de decorrer sobre esses regimes, é necessário estabelecer alguns conceitos necessários para compreensão da licitação e contratação de obras. São esses os conceitos de projeto básico e projeto executivo.

O Estatuto definiu o projeto básico em seu art. 6º, inciso IX, como o “conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar obra e serviço, ou complexo de obras e serviços objeto de licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução”.

Diante dessa definição, compreende-se o projeto básico como fundamental para o planejamento de uma obra e de quanto a Administração Pública irá gastar com ela.

Altounian (2009) afirma que um projeto básico elaborado com baixa qualidade é certo que trará sérias dificuldades. Ele também aponta que a elaboração do projeto básico pode ser feita tanto por empresas contratadas como por técnicos que sejam do próprio órgão, desde que sejam devidamente habilitados para isso.



O projeto executivo é definido no mesmo artigo que o projeto básico no Estatuto como: “o conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)”.

Segundo Altounian (2009), o projeto executivo apresenta uma precisão muito superior ao projeto básico. De acordo com o autor, a lei 8.666/93 permite que o projeto executivo possa ser elaborado ao mesmo tempo da execução da obra, pelo próprio particular vencedor do certame, sendo interessante para obras mais complexas, que necessitam de diversos ajustes que só serão identificados no momento da execução.

Portanto o projeto executivo é um documento de caráter mais específico que projeto básico na descrição das atividades a serem executadas.

Agora que foram definidos esses dois importantes conceitos, segue abaixo uma explicação para os regimes de execução contratual.

Em uma definição de Justen Filho (2013) a empreitada por preço unitário é aquela em particular fornece o trabalho ou/e matérias para a execução da obra ou serviço de engenharia determinados pelo contrato mediante uma remuneração que será pelo preço fixo de unidades determinadas. O autor aponta que a remuneração paga ao particular será o somatório dos preços dos itens estimados para a execução completa do contrato.

A empreitada por preço global é aquela que segundo Zymler e Dios (2014) a execução da obra será contratada por um valor certo e total. Esse valor certo é um valor global da obra. O autor coloca que diferente da empreitada por preço unitário, em que o custo unitário dos itens relevantes na proposta não pode exceder os custos unitários estimados no orçamento detalhado, na empreitada por preço global há uma maior flexibilização para os custos unitários, desde que o valor global da proposta não seja superior ao orçamento estimado.

Para Altounian (2009), como na empreitada por preço global o preço total do contrato já está determinado, o licitante assume o risco de que os quantitativos sejam superiores ao estimado, diferente da empreitada por preço unitário, que mede o preço total de acordo com a execução em tempo real, ou seja, com base no somatório de unidades determinadas.

Dessa forma, Altounian (2009) conclui que para obras menos complexas se deveria adotar a empreitada por preço global, pois com um projeto básico de boa

qualidade, pode ter uma estimativa mais precisa do preço real da obra, facilitando assim o planejamento da Administração Pública.

A empreitada integrada consiste em um regime de execução contratual em que o particular irá realizar a obra em sua totalidade, com todos os demais serviços e operações, entregando o empreendimento para a Administração Pública em condições de operação imediata (JUSTEN FILHO, 2013).

Portanto na empreitada global o particular contratado no processo de licitação não apenas irá ser apenas responsável pela execução da obra, mas também em realizar todos os procedimentos necessários para que esteja em perfeitas condições de operar.

### **2.3.3 Fase interna da licitação**

Neste e no próximo subtópico, serão tratados as fases interna e externa da licitação.

As etapas que compõem a licitação que serão apresentadas neste trabalho serão as que foram propostas por Carvalho Filho (2014) e por Altounian (2009) e serão relacionadas a modalidade da concorrência da Lei Geral de Licitações. Vale destacar que Altounian esquematiza as suas fases para o caso de licitações que visam a contratação de obras, sendo essa particularidade bem-vinda para a comparação das legislações, já que o RDC de certa forma tem maior enfoque em obras e serviços de engenharia.

Em uma definição de procedimento licitatório, Pietro (2015) aborda como uma sucessão de atos e fatos da Administração e do licitante.

Antes de entrar na fase interna na licitação propriamente dita, Altounian (2009) aponta uma fase preliminar à própria licitação. Neste momento anterior, o autor coloca que estudos de viabilidade irão definir quais investimentos apresentam um melhor benefício/custo para os recursos públicos. Para esses investimentos, portanto, é necessária previsão de receita, já que os recursos da Administração Pública são limitados. Mas o autor lembra que não é suficiente apenas definir quais os investimentos possíveis, mas também verificar a viabilidade deles, do ponto de vista econômico, legal, social e ambiental.

Após todas essas análises começa a fase interna da licitação. Segundo Carvalho Filho (2014) esta fase se trata da instauração do processo administrativo,

onde se faz necessário autorização para certame, descrição do objeto da licitação e a menção aos recursos financeiros que serão responsáveis por arcar com as despesas do processo. Toda essa etapa inicial será processada e julgada por uma comissão de licitação, composta por pelo menos três membros, sendo que dois devem ser servidores públicos qualificados (CARVALHO FILHO, 2014).

Altounian (2009) observa que será necessária uma definição clara e precisa do objeto da licitação, para que esta possa atingir o resultado esperado. Ele aponta ainda que o instrumento convocatório deve ser elaborado nesta fase, onde a caracterização do objeto deve ser a suficiente para que os futuros licitantes possam oferecer propostas que cumpram o objetivo da licitação.

Para tanto, o art 7º da Lei nº 8.666/93 expressa que obras e serviços só poderão ser licitados quando já houver projeto básico autorizado pela autoridade competente.

Altounian (2009) reforça a importância do projeto básico não apenas por conta da caracterização do objeto, mas também porque fornece os custos estimados de forma mais precisa. Para o autor, isso ameniza a necessidade de alterações e aditivos ao longo da execução da obra, que dependendo da intensidade pode afetar o benefício-custo e mesmo a viabilidade econômica do objeto.

Mas além da caracterização do objeto, é necessário para iniciar uma licitação que todo o processo observe as normas do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentária, da Lei Orçamentaria Anual e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (ALTOUNIAN, 2009). Para o autor esse conjunto normativo busca assegurar que dada a limitação de recursos públicos, eles sejam alocados com eficiência, tendo assim um planejamento do empreendimento, com um cronograma de atividades, uma previsão de recursos que atenda essas atividades, para assim ter uma proposta orçamentária que leve em consideração todos os empreendimentos.

Assim, entra a figura do instrumento convocatório. Nesse documento ocorre a apresentação das regras que serão aplicadas na licitação. Segundo Meirelles (1990, apud CARVALHO FILHO, 2014, p.284), se trata da "lei interna da concorrência e da tomada de preços". O instrumento convocatório pode se conhecido também como edital.

Na Lei 8.666/93, o art. 40 prevê que no edital deverá ser feita a definição do objeto da licitação, de forma sucinta e clara. Além disso deve conter qual será a modalidade e o tipo da licitação, o regime de execução contratual, o local, dia e hora

para recebimento da documentação proposta, as condições para participação na licitação, os critérios de julgamento das propostas, entre outras mais informações.

O art. 41 da mesma lei reforça a importância desse documento, determinando que a Administração se encontra estritamente vinculada ao edital.

### **2.3.4 Fase externa da licitação**

De acordo com Altounian (2009), a fase externa da licitação se inicia com a publicação do instrumento convocatório. No caso de licitações realizadas por órgão da Administração Pública Federal, ou de obras realizadas com recursos parcial e integralmente federais, a publicação deve ser feita via Diário Oficial e em jornais de grande circulação, a fim de atingir um maior número de possíveis licitantes, que para o autor é um incentivo a competitividade.

Com a publicação do edital estabelecendo o prazo para recebimento de propostas, iniciará a etapa de verificação de habilitação dos licitantes, e após, isso o recebimento e julgamento das propostas.

Antes de aprofundar mais nessas etapas posteriores, é importante decorrer um pouco sobre a comissão de licitação. Ela está prevista na Lei nº 8.666/93 no art. 51, que estabelece um número mínimo de três membros, com pelo menos dois servidores qualificados pertencentes ao quadro permanente do órgão público responsável pela licitação.

No mesmo artigo do Estatuto, é previsto que a comissão de licitação poderá ser permanente ou especial. O §3º do art. 51 estabelece também a responsabilidade solidária dos membros da comissão, exceto nos casos que dada a divergência de algum membro, ela seja registrada e fundamentada em ata (ALTOUNIAN, 2009).

Após essa breve explanação, será tratado agora a questão da habilitação dos interessados na licitação. Nesta etapa, a Administração observa a qualificação do licitante. Segundo Carvalho Filho (2014, p. 287) é a fase “em que a Administração verifica a aptidão do candidato para a futura contratação”.

A documentação exigida dos licitantes nesta fase está expressa no art. 27º do Estatuto, que consiste em:

- 1º) Habilitação jurídica;
- 2º) Qualificação técnica;
- 3º) Qualificação econômico-financeira;

4º) Regularidade fiscal e trabalhista; e

5º) Cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Pietro (2015) aponta que nenhum outro tipo de documentação, que não a observada no art. 27 é exigível no edital, já que outros tipos de exigências seriam desnecessários para que a licitação cumprisse o seu objetivo, tornando o procedimento mais burocrático. Os licitantes apresentam a documentação em envelope fechado, e caso não apresentem eles em conformidade ao edital, serão então inabilitados, e, portanto, estarão fora da licitação, considerando, é claro, a possibilidade de recurso.

Após essa etapa, inicia-se o julgamento das propostas e a classificação dos licitantes habilitados. Como foi visto anteriormente, a comissão deverá se conter ao que está determinado no edital para julgar as propostas, em respeito ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório (JUSTEN FLHO, 2013).

Por exemplo, o edital estabelece em suas regras qual será o tipo de licitação no certame, se a de menor preço, a de melhor técnica, ou a de técnica e preço. A partir disso, os membros da comissão deverão seguir essa determinação, não podendo optar por outra durante o procedimento.

Pietro (2015) aponta que a Lei nº 8.666/93 dá preferência a licitação de menor preço, já que ela apresenta critérios de classificação mais objetivos, e que dependam menos da discricionariedade da comissão. A autora coloca ainda que os outros tipos de licitação têm o seu uso limitado a objetos de natureza predominantemente intelectual.

Nos casos em que são necessários técnica especializada por parte dos licitantes mas que não estão previstos na lei para a utilização do tipo melhor técnica, a autora sugere que a comissão seja exigente na elaboração dos requisitos mínimos de qualificação técnica dos futuros licitantes (PIETRO, 2015).

Em relação a análise do preço das propostas, a comissão deve estar atenta tanto a preços muito elevados quanto para a exequibilidade dos preços. Altounian (2009) fala que, mais estritamente para o caso da contratação de obras públicas, a comissão deve estar atenta ao orçamento de referência estabelecido no projeto básico e os critérios de aceitabilidade dos preços unitários e global, presentes no edital.

No caso da verificação de aceitabilidade de preços máximos, Altounian (2009) aponta que a comissão tomará para o seu auxílio o orçamento-base elaborado na fase

interna da licitação, comparando o preço global e os preços unitários do orçamento-base com o da proposta do licitante, desclassificando aqueles participantes que apresentarem preços superiores ao limite estabelecido. O autor alerta para a importância da verificação da exequibilidade dos preços mínimos, apontando que preços muito baixos podem acarretar perda de qualidade, atrasos e mesmo a desistência da empresa ao longo do contrato.

Para obter qual seria esse valor mínimo aceito pela Administração Pública, a Lei nº 8.666/93 estabelece no art. 48, §1º, que se tome a média ponderada das propostas que apresentam valores superior a 50% do valor do orçamento-base, ou o próprio valor do orçamento-base, dos dois escolhendo o menor. A proposta que apresente valor inferior a 70% do valor obtido na metodologia expressa na Lei será desclassificada.

A lei prevê ainda em seu art. 109, §2º, recursos com prazo de cinco dias úteis e de efeito suspensivo, tanto para os casos de habilitação quanto para julgamento das propostas, entre outros,

Definido os recursos, a comissão proclama o vencedor da licitação de acordo com a classificação obtida das propostas na fase anterior.

É válido lembrar, como aponta Carvalho Filho (2014), que o vencedor da licitação não tem um direito a celebração de contrato, já que não pode obrigar a Administração a execução do objeto descrito no edital; O autor explica que existe sim um direito subjetivo à preferência de contratação no caso da órgão se decidir pela execução do objeto.

Outros efeitos do ato do resultado final, que são a responsabilidade do licitante vencedor para a execução do objeto e a impossibilidade de realizar outra licitação enquanto for válido o resultado final (CARVALHO FILHO, 2013).

Após a análise dos recursos a autoridade superior competente poderá homologar o resultado final da licitação. Pietro (2015) define esse ato como aprovação de que o procedimento foi realizado adequadamente, examinando os seus atos administrativos. A autora ainda coloca que por vício de legalidade, a autoridade pode determinar a correção, se cabível, ou a anulação da licitação.

O art. 49 da Lei nº 8.666/93 prevê revogação, que deverão ter razões de interesse público de fato superveniente, devendo ser comprovadas e suficientes para motivar esse ato.

Como ato final, tem-se a adjudicação do objeto, que Pietro (2015) coloca como a atribuição do objeto da licitação para o vencedor.

### **2.3 PREGÃO**

Antes de entrar no RDC, é importante decorrer sobre uma outra modalidade de licitação: o pregão.

O pregão é “uma nova modalidade licitatória que veio se juntar no ordenamento jurídico pátrio às demais modalidades preexistentes (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão)” (BITTENCOURT, 2010, p.23).

Essa nova modalidade foi instituída por meio da Lei nº 10.520, de 17.07.2002, e regulamentada pelo Decreto nº 3.555/00 (pregão presencial) e pelo Decreto nº 5.450/05 (pregão eletrônico).

Como define bem o art.1º da Lei nº 10.520/02, o pregão só poderá ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, que são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade podem se definidos no edital, a partir de especificações usuais do mercado. Portanto não poderá ser utilizado o pregão em licitações que visem a contratação de obras públicas e serviços de engenharia (BITTENCOURT, 2010).

Segundo Altounian (2009) algumas orientações do TCU apontam que em certos casos pode-se utilizar o pregão no caso de serviços gerais, quando estes puderem ser considerados serviços comuns.

O art.4º do Decreto nº 5.450/05, que regulamentou o pregão eletrônico, prevê a obrigatoriedade da modalidade no caso de aquisição de bens e serviços comuns, e preferencialmente, pela forma eletrônica. Essa regra para Carvalho Filho (2014) vai de encontro com a necessidade da Administração Pública na maior celeridade nas contratações.

A modalidade do pregão apresenta duas formas de acontece, como bem define Bittencourt (2010). O pregão presencial, em que a licitação ocorre em sessão pública, com propostas escritas e lances verbais, com os participantes presentes em um espaço físico ; e o pregão eletrônico, que ocorre em uma sessão pública a distância, através da internet, em sítio eletrônico estabelecido no edital, portanto, tratando-se de um ambiente virtual.

Na modalidade do pregão a figura da comissão de licitação presente na Lei nº 8.666/93, dá lugar ao pregoeiro, como estabelece o inciso IV, do art. 3º da Lei nº 10.520/02. Segundo Pietro (2015), pregoeiro irá conduzir a licitação, sendo o responsável por receber as propostas e lances, verificando as suas aceitabilidades, classificar os licitantes, verificar a habilitação e por fim adjudicar o objeto da licitação ao vencedor.

Para realizar suas atribuições, Carvalho Filho (2014) lembra que o pregoeiro poderá contar com uma equipe de apoio, formada em sua maioria por servidores pertencentes ao quadro da Administração, que irá auxiliar o pregoeiro durante a licitação.

O mesmo autor aponta que o pregão traz em relação as modalidades previstas na Lei nº 8.666/93 uma novidade: a inversão de fases. Essa inversão consiste que só após a classificação dos licitantes é que ocorrerá a habilitação. Ou seja, será examinado apenas a documentação do melhor classificado. Para Carvalho Filho (2014) essa mudança é vantajosa, já que verificar os documentos habilitatórios de todos os participantes é um processo em que se leva considerável tempo.

Uma outra novidade do pregão apresentada por Bittencourt (2010) é a criação de uma etapa de lances, onde após a apresentação das propostas, os licitantes classificados poderão oferecer lances sucessivos, diminuindo os valores das suas propostas iniciais. O autor define isso como um “leilão às avessas”, em que os licitantes poderão cobrir o lance do outro, com um lance menor ainda.

Os licitantes que poderão participar da etapa de lances são aqueles que ofertaram proposta inicial com preço no máximo superior a 10% da proposta inicial mais baixa (inciso XIII, do art. 4º, da Lei nº 10.520/02), e no caso de não houver outras propostas dentro da margem, os autores das três melhores propostas poderão participar da etapa de lances, independentes do preço das ofertas iniciais (inciso IX).

## **2.4 REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (RDC)**

O RDC foi criado pela Lei Federal nº 12.462, de 04.08.2011, e regulamentado pelo Decreto nº 7.581, de 11.10.2011.

Uma das razões apontadas por Justen Filho (2013) para a criação de uma nova disciplina para as licitações foi a necessidade de atender os prazos para a realização de megaeventos esportivos. Além disso, o autor aponta que insatisfações



com a Lei n 8.666/93 também foram um fator que contribuiu para a formulação da Lei nº 12.642/11.

Portanto, o contexto da aproximação dos eventos esportivos parece ter propiciado a criação de uma nova disciplina para um assunto da Administração Pública, que já vinha sendo alvo de discussão.

Considerando o objetivo para que foi criado o RDC, Pietro (2015) aponta que a sua vigência teria um caráter temporário. Em um primeiro momento ele só seria aplicado nas contratações visando a realização da Copa das Confederações da Fifa 2013, da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e das obras de infraestrutura e de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados distantes até 350 km das cidades sedes dos eventos esportivos (PIETRO, 2015). Dessa forma, passando todos esses eventos, o RDC não teria mais aplicabilidade e, portanto, não teria, mas sentido em existir.

Todavia, Pietro (2015) observou que essa limitada abrangência do RDC seria alterada por mudanças na legislação. Os parágrafos abaixo são as leis que ampliaram a atuação do RDC, segundo a autora.

A Lei nº 12.688 de 18.07.2012, no art. 28, alterou o art.1 da Lei 12.462, adicionando a possibilidade do RDC também ser aplicado em ações do PAC.

A Lei nº 12.722, de 03.10.2012, incluiu obras e serviços de engenharia para os sistemas públicos de ensino.

A Lei 12. 745, de 19.12.2012, incluiu obras e serviços de engenharia para o SUS – Sistema Único de Saúde.

A Lei 12.783, de 24.10.2013, autorizou a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) a utilizar do RDC.

A Lei 12.815, de 05.06.2013, no art.66, previu a aplicação subsidiária o RDC nas licitações de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária.

A Lei nº 12.980/14 incluiu obras e serviços de engenharia de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo.

Essas leis atribuíram ao RDC outros objetos que diferentemente dos megaeventos esportivos não apresentam uma data determinada para acabarem, eliminando assim o caráter inicialmente temporário da lei nº 12.462/11.

### 2.4.1 Características gerais do RDC

Primeiramente é importante observar que o RDC não tem caráter de adoção obrigatória para nenhum dos casos para os quais ele foi destinado (PIETRO, 2015). Portanto, cabe a Administração Pública a decisão de utilizar o RDC para contratações públicas ou alguma outra lei, como a Lei nº 8.666/93.

Segundo Justen Filho (2013), o RDC pode ser utilizado nos contratos de colaboração. Esses contratos são aqueles que tem como finalidade basicamente a aquisição de bens, alienação, serviços e obras. Mas como observam Zymler e Dios (2014), as leis que definiram novos objetos para o RDC tem indicado um certo foco do RDC para obras e serviços de engenharia.

Outro aspecto importante é a subsidiariedade da Lei nº 8.666/93 no RDC. O §2º do art. 1º da Lei nº 12.462/11 afirma que ao adotar o RDC para uma licitação, o que deve ser explicitado de forma clara no instrumento convocatório, as normas previstas pela Lei nº 8.666/93 serão afastadas, exceto nos casos expressamente previstos em Lei.

Mas esse dispositivo não deve ser entendido como uma vedação absoluta à aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/93, como assegura Zymler e Dios (2014).

Segundo os autores, no caso de haver lacunas jurídicas na Lei do RDC, em determinada situação, o Estatuto poderia ser aplicado de forma subsidiária.

Essa posição é reforçada por Valle (ano 10, apud BITTENCOURT, 2015, p.53) que afirma que quando as normas do RDC não apresentarem uma solução seria possível e conveniente aplicar a Lei nº 8.666/11. Bicalho (2014, apud BITTENCOURT, 2015, p.54), reforça também esse posicionamento, lembrando que muitos dispositivos da lei do RDC repetem as mesmas palavras que artigos da Lei Geral das Licitações.

Segundo Pietro (2015) algumas das inovações que o RDC trouxe para as licitações e contratos foram a ampliação dos objetivos da licitação, o orçamento sigiloso, a inversão de fases da habilitação e julgamento, a possibilidade de remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, e a previsão de contratação integrada entre os regimes de execução contratual. Algumas dessas inovações na verdade foram incorporações de dispositivos de outros regramentos licitatório (BITTENCOURT, 2015), como a Lei nº 10.520/02.

Zymler e Dios (2014) observam que esse aumento das opções traz novas responsabilidades para que o gestor público selecione o instrumento que possa ser o

mais adequado para determinada licitação, já que o mesmo terá que tomar escolhas nesse regime que até então não eram tomadas. Dessa forma o RDC leva o administrador público a ter que analisar o que está sendo contratado, o contexto da contratação, o mercado, e tudo mais que pode ser relevante no caso, e a partir disso optar por aquela ferramenta que pode proporcionar o melhor resultado, e não apenas seguir mecanicamente o que a norma prevê.

Logicamente, o administrador não pode fazer algo não previsto na lei, mas sim saber utilizar ou não as alternativas que são previstas nas normas. Como bem coloca Justen Filho (2013), em nome da discricionariedade, o gestor não pode tomar decisões arbitrárias, mas sim motivando as suas escolhas, com base nas informações disponíveis e na análise adequada.

#### **2.4.2 Objetivos do RDC**

Dado algumas informações gerais do RDC é preciso estabelecer quais são os seus objetivos, o que irá orientar as licitações realizadas sob este regime.

No §1º do art. 1º da Lei nº 12.462 são enunciados os seus objetivos, que são:

I – Ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;

II – Promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;

III – Incentivar a inovação tecnológica; e

IV – Assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Como a eficiência já é um dos princípios da Administração Pública, parece não haver novidade no objetivo proposto pelo inciso I. Mas como apontam Zymler e Dios (2014), este dispositivo desse ser entendido como a busca de maior eficiência em relação a algo, que neste caso, é em relação a Lei nº 8.666/93, reforçando assim a ideia da eficiência como uma orientação indispensável para a contratação pretendida.

Portanto a Administração Pública deve procurar dar um passo a mais na sua atuação. Utilizar bem os seus recursos para buscar obter um melhor resultado daquele que vinha sendo obtido, já que esse resultado visa atender ao interesse público.

Segundo Justen Filho (2013), essa eficiência que é objeto do RDC pode ser analisada em três diferentes aspectos: redução de custos, redução de tempo e ampliação de vantagens.

Segundo o autor, a primeira se refere não apenas a desembolsos financeiros por parte do Estado, mas em tudo aquilo que representa custo.

Quanto a redução de tempo, Justen Filho (2013) aponta que é a busca em dar maior velocidade para licitação, para que ela obtenha a escolha da proposta mais vantajosa em um tempo mais reduzido, o que irá em última instância ser mais interessante para a sociedade, como é o caso, por exemplo, de um hospital ou uma estrada realizada em um tempo menor.

Por último, quanto a ampliação de vantagens, o autor coloca a importância da Administração não considerar apenas a redução de custos, mas levar em conta os benefícios da proposta, o que leva a analisá-la de forma mais abrangente.

Vale mencionar que junto a eficiência, o RDC tem como objetivo a ampliação da competitividade. Para Justen Filho (2013), a maior competitividade é necessária para ter maior eficiência, já que o empenho de uma empresa para superar a outra irá propiciar propostas mais interessantes para a Administração Pública, obtendo maior eficiência do uso de seus recursos na obtenção da contratação desejada.

### **2.4.3 Fase preparatória**

A fase preparatória é o início do procedimento licitatório. É formada por uma série de atos, em que Administração Pública irá levantar informações, analisar as variáveis que envolvem a contratação desejada, elaborar documentos, fornecendo as soluções que serão apresentadas no edital, concebendo assim, com base em avaliações técnicas e orientadas pela legalidade e razoabilidade, as devidas motivações das escolhas presentes no instrumento convocatório (JUSTEN FILHO, 2013).

Segundo Zymler e Dios (2014), um bom planejamento nesta etapa é fundamental para o sucesso na contratação. Caso contrário, podem haver desperdícios de recursos em fases posteriores da contratação, devido a uma fase preparatória deficitária e inconsistente.

Bittencourt (2015) aponta que o art. 4º do Decreto nº 7.581/11 esclarece alguns dos principais atos administrativos desta etapa como:

- a justificativa da contratação e adoção do RDC;
- definição do objeto da licitação;
- elaboração do orçamento estimado;
- definição dos requisitos de conformidade das propostas e de habilitação;
- procedimento da licitação, quanto a forma de execução, o modo de disputa e e do critério de julgamento;
- termo de referência, no caso de bens e serviços;
- projeto básico ou projeto executivo, no caso de obras e serviços de engenharia;
- indicação da fonte de recursos necessárias para a contratação;
- declaração de compatibilidade com o plano plurianual;
- o instrumento convocatório;
- a minuta do contrato.

Alguns desses pontos serão mais trabalhados neste subtópico.

Como mencionado antes, o RDC não tem caráter obrigatório, mas apenas opcional, sendo que a escolha do gestor por esse regime deve ser devidamente justificada, conforme expressa o inciso I do art. 4º do Decreto nº 7.581/2011.

Para Zymler e Dios (2014), é inviável exigir uma justificativa altamente minuciosa, o que demandaria muitos estudos, e que mesmo assim, poderia não chegar a uma conclusão de que o RDC ou outra disciplina licitatória seria a ideal para aquela situação em concreto, estendendo assim, de forma desnecessária, essa fase preparatória. Para os autores, a justificativa exigida pelo Decreto seria que o agente público se mostra que a desejada contratação se encontra dentro do âmbito de aplicação da Lei nº 12.462/11.

O decreto regulamentar também faz menção a necessidade da compatibilidade da contratação desejada com o plano plurianual. Este plano se trata de uma lei de iniciativa do Executivo, que devendo ser aprovada no Congresso, estabelece, para um período de quatro anos, "...as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada" (APARECIDO e CREPALDI, 2013, p.34).

Portanto a lei incentiva o planejamento a longo prazo da Administração Pública. Para que haja, por exemplo, a contratação de uma obra, o investimento deve estar devidamente adequado às metas estabelecidas pelo Plano Plurianual (ALTOUNIAN, 2009).

A comissão da licitação também será designada na fase preparatória (PIETRO, 2015). Diferente do que acontece no pregão, a Lei nº 12.462/11 não optou por um único responsável pela condução da licitação, na figura do pregoeiro, mas segundo Zymler e Dios (2014), voltou a aproximar-se do modelo tradicional de uma comissão de licitação proposta pela Lei nº 8.666/93

A comissão de licitação no RDC apresenta várias semelhanças com a comissão do Estatuto, como: a possibilidade de ser tanto especial, ou seja, para uma dada licitação específica, quanto permanente; a maioria de seus membros pertencerem ao quadro permanente do órgão promotor da licitação; e a responsabilidade solidária de seus membros, a não ser quando uma posição divergente for devidamente registrada em ata (ZYMLER e DIOS, 2014).

Mas os autores também apontam algumas diferenças da comissão entre as duas leis, como a não previsão de prazo máximo para a permanência dos membros na comissão de caráter permanente, e a atribuição, no Decreto nº 7.581/11, para que a comissão elabore também as minutas do edital e do contrato.

Para Bittencourt (2015), essa regra presente no decreto regulamentar não encontra sustento na Lei nº 12.462/11, que em seu art. 34 ao tratar da comissão de licitação não atribui à ela a elaboração dos editais.

#### **2.4.4 Edital**

No edital, o objeto da licitação deve ser definido de forma clara e precisa, conforme determina o art. 5º da Lei nº 12.462/11. Zymler e Dios (2014), apontam que essa definição é fundamental para o andamento da licitação, pois é através dela que os particulares poderão verificar o interesse ou não de participar do certame.

O art. 5º ainda coloca que especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias devem ser vedadas. Mas Bittencourt (2015) alerta que o agente público deve tomar cuidado para que ao seguir essas vedações, a definição do objeto perca informações importantes, o que pode levar uma contratação de objetos de baixa qualidade.

Portanto, trata-se de saber escolher quais são as informações pertinentes sobre o objeto que permitirão uma boa caracterização dele, o que vai depender da competência do gestor no momento de caracterizar o objeto.

Zymler e Dios (2014) colocam que o mesmo vale para as exigências técnicas no caso da aquisição de produtos: se forem muito baixas podem resultar na contratação de produtos de baixa qualidade; se excessivas, irão afastar possíveis interessados, diminuindo, assim, a competitividade do certame

O instrumento convocatório deverá apresentar também alguns anexos, conforme estabelece o art. 4º do Decreto nº 7.581/2011. Entre esses anexos, deverão constar o projeto básico e executivo, o termo de referência e o anteprojeto de engenharia.

Na aquisição de bens e serviços gerais o RDC irá recorrer a figura do termo de referência (ZYMLER e DIOS, 2014). O Decreto nº 5.450/05, que regulamenta o pregão eletrônico, modalidade em que este documento é utilizado, apresenta definição para o termo de referência como:

[...] é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela administração diante do orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (ZYMLER; DIOS, 2014, p.55)

Para Bittencourt (2015), no RDC o termo de referência cumpre a mesma função para a aquisição de bens e serviços do que o projeto básico cumpre no caso de obras e serviços de engenharia.

Em relação aos projetos básico e executivo, Zymler e Dios (2014) lembra que ambos apresentam as mesmas definições presentes na Lei nº 8.666/93. Mas em relação ao projeto executivo, o autor aponta uma diferença: a Lei nº 12.462/11 prevê que a execução do objeto só se inicie com a elaboração do projeto executivo, mas podendo, com autorização do órgão contratante, exigir-se que esteja pronto apenas a

parte correspondente a determinada etapa da execução do projeto, podendo o projeto executivo da próxima etapa ir sendo elaborado junto a execução da etapa presente.

Em relação ao anteprojeto de engenharia, ele será trabalhado no subtópico referente a contratação integrada

Uma diferença entre as leis de licitação é que um documento importante que tem presença obrigatória como anexo do edital na Lei nº 8.666/93, o orçamento detalhado, não é mais de caráter obrigatório (ZYMLER e DIOS, 2014), como será visto com maior detalhe no tópico que irá tratar sobre o orçamento sigiloso no RDC.

Quanto a publicação do instrumento convocatório, Justen Filho (2013) aponta dois objetivos: divulgação de forma mais ampla a existência da licitação para que mais interessados possam participar; e facilitação do controle e fiscalização sobre o processo licitatório. O §1ª do art. 11 do Decreto nº 7.581/2011 dispõe sobre o que é necessário estar presente na publicação: a definição precisa, clara e suficiente do objeto; indicação do dia, horário e local em que poderá se obter ou consultar o edital na íntegra; endereço e mais informações sobre a sessão pública; e a indicação no caso da licitação ser realizada via internet.

A divulgação deve ser feita publicando o extrato do edital no Diário da União, do Estado, Distrito Federal ou Município, e também através da internet (PIETRO, 2015).

Dada a obrigatoriedade da publicação nestes dois meios, a contagem do prazo mínimo para a apresentação das propostas deve ser feita a partir da publicação que for feita por último, o que para Zymler e Dios (2014) reflete a busca por maior competitividade.

Os prazos mínimos das propostas foram diminuídos em relação aos prazos na Lei nº 8.666/93, o que para Zymler e Dios (2014) significa que o legislador da Lei nº 12.462/11 buscou nessa diminuição cumprir o princípio da eficiência, tornando menos esse intervalo entre publicação e propostas.

Mas Bariani (2011) enxerga essa busca por maior agilidade como prejudicial à competitividade da licitação, considerando os prazos mínimos no RDC incompatíveis para uma adequada elaboração de propostas.



### 2.4.5 Apresentação de propostas ou lances e julgamento

Nesta fase as propostas elaboradas pelos licitantes serão apresentadas e, em determinados casos, serão formulados os lances de forma sucessiva, tudo isso, como lembra Justen Filho (2013), nas condições firmadas na lei e no edital.

Assim como o pregão, o RDC pode ocorrer de forma presencial ou eletrônica. O art. 13 da Lei nº 12.462/11 expressa que o gestor opte preferencialmente pela forma eletrônica.

Antes da apresentação das propostas, Bittencourt (2015) lembra que os licitantes deverão apresentar uma declaração de que atendem a todos os requisitos de habilitação, como já ocorre na modalidade do pregão.

O art. 16 da Lei nº 12.462/11 apresenta que o modos de disputa no RDC podem ser aberto, fechado ou combinado.

No modo de disputa aberto os licitantes apresentam lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme critério de julgamento adotado, como expressa o inciso I, art. 17, da Lei nº 12.462/11.

Segundo Zymler e Dios (2014) esse é tipo de disputa é mais utilizado na forma eletrônica no RDC, e também o mais similar ao procedimento do pregão, que vem se apresentando vantajoso para a Administração Pública. O art. 20 do Decreto nº 5.781/11 prevê a possibilidade de lances intermediários e um intervalo mínimo entre os lances, este último tendo o tamanho do intervalo determinado pelo edital.

O modo de disputa fechado estabelece que os licitantes irão elaborar suas propostas escritas e que deverão ser mantidas de forma sigilosa até data e hora previstas no edital, sendo classificadas de acordo com a sua vantagem (BITTENCOURT, 2015). Portanto, não há etapa de lances.

Zymler e Dios (2014) apontam como vantagem que tendo apenas uma oportunidade e não conhecendo o conteúdo das propostas dos concorrentes, o licitante buscará apresentar a sua proposta mais competitiva, Mas como desvantagem o autor coloca que em algumas situações o licitante não apresenta a sua melhor proposta esperando que a apresentada seja suficiente para vencer o certame. Caso isso não ocorra, como não há etapa de lances, ele não poderá melhorar a sua oferta, o que, conseqüentemente, não é vantajoso para a Administração Pública.

Por fim, o decreto regulamentar do RDC ainda determina a forma de disputa que combina a aberta com a fechada, podendo acontecer de duas maneiras. A

primeira tem início pelo modo disputa fechado, com as três melhores propostas indo para uma fase, com modo de disputa aberta. A segunda tem início pelo modo de disputa aberto, onde os três melhores na classificação ao final da primeira etapa, irão para a etapa subsequente com modo de disputa fechado, onde farão suas propostas finais, fechadas (BITTENCOURT, 2015).

Já na etapa do julgamento, segundo Justen Filho (2013), as propostas serão julgadas quanto a sua regularidade, ou seja, será verificado se existem vícios na forma ou conteúdo da proposta, e também quanto a sua vantagem, sendo assim classificadas em ordem decrescente de vantagem.

Para Zymler e Dios (2014), a avaliação técnica que corre nesta etapa é em relação ao objeto da proposta, não se confundindo assim com a verificação da habilitação técnica da empresa.

O autor ainda coloca que antes mesmo dessa análise técnica da proposta, a comissão de licitação verifica o preço ofertado, em relação a exequibilidade, para se evitar preços muito baixos o que tornaria a execução contratual inviável, e os sobre preços, para se evitar preços acima do orçamento estimado pela Administração Pública

O critério de julgamento das propostas deve ser estabelecido no edital da licitação (PIETRO, 2015). No art. 25 da Lei nº 12462/11 estão citados quais são os possíveis critérios a serem adotados: menor preço ou maior desconto; técnica e preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; maior oferta de preço; e maior retorno econômico.

Tanto o menor preço como o maior desconto são critérios que buscam o menor dispêndio para a Administração Pública. O decreto regulamentar prevê que os custos indiretos, como manutenção, depreciação e impacto ambiental, poderão ser considerados para a verificação de menor dispêndio, desde que sejam objetivamente mensuráveis parâmetros estabelecidos no edital. O menor desconto terá como referência o valor total estimado no edital, sendo que se tratando de obras e serviços de engenharia esse desconto deve incidir sobre os preços de cada item estimado (BITTENCOURT, 2015).

No critério de técnica e preço busca-se avaliar e ponderar a qualidade técnica da proposta do licitante que superar o mínimo dos requisitos técnicos, contidos no edital (ZYMLER e DIOS, 2014). Portanto, diferente do critério de menor preço, superar os requisitos mínimos de qualidade propostos pelo edital terão sim um peso para

decidir o vencedor do certame. Entre os fatores de ponderação (técnica e preço), o mais relevante não poderá superar o valor de setenta por cento.

O art. 28 do Decreto nº 7.581/11, determina que o critério técnica e preço será utilizado quando o objeto da licitação tiver natureza predominantemente intelectual, inovação tecnológica ou técnica, e passível de execução com diferentes metodologias ou de tecnologias de uso restrito no mercado.

No critério melhor técnica ou melhor conteúdo artístico, o art. 31 do Decreto nº 7.581/11 prevê que os projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística, serão validados segundo critérios estabelecidos no instrumento convocatório. Em relação ao critério de maior oferta de preço, o art. 33 do mesmo decreto prevê que ele será utilizado para contratos que gerem alguma receita para a Administração Pública.

Por último o critério do maior retorno econômico, que o §1º do art. 36 do decreto regulamentar determina ser exclusivo para o caso de contratos de eficiência, na qual será selecionada a proposta que oferecer maior economicidade na execução contratual para a Administração Pública.

Após o julgamento das propostas pelo critério estabelecido no edital, a comissão irá estabelecer a ordem de classificação das propostas com base na sua grande vantagem.

Em caso de empate entre propostas na primeira licitação, a legislação prevê critérios de desempate, sendo eles, preferencialmente nesta ordem segundo Bittencourt (2015): os licitantes empatados fazem uma nova proposta fechada; Verifica-se, caso haja sistema objetivo de avaliação, o desempenho contratual prévio dos licitantes; critérios estabelecidos em dispositivos de legislações como a Lei nº 8.666/93.

O autor ainda constata que antes de se considerar esses critérios de desempate, caso haja entre os licitantes, microempresas e pequenas empresas, deverá se dar preferência à elas, como prevê o art. 44 da Lei Complementar nº 123/2006.

A lei prevê que quando uma micro ou pequena empresa fizer uma proposta que seja igual ou até 10% superior a proposta mais bem classificada, desde que esta última não seja feita por outra micro ou pequena empresa, será considerado empate, podendo assim a beneficiada oferecer uma nova proposta, com preço inferior do valor oferecido pela média ou grande empresa mais bem classificada (ALTOUNIAN, 2009).

Definindo assim o primeiro colocado entre as propostas, Zymler e Dios (2014) lembram que a lei prevê uma negociação entre o primeiro colocado e a Administração Pública, que buscará neste momento uma proposta mais vantajosa ainda.

#### **2.4.6 Habilitação, fase recursal e encerramento**

Na etapa da habilitação, o licitante autor da proposta mais vantajosa terá sua habilitação julgada pela comissão de licitação para se verificar a sua idoneidade e titularidade de requisitos e atributos considerados necessários para a execução contratual (JUSTEN FILHO,2013). A fase de habilitação posterior ao julgamento das propostas caracteriza uma inversão de fases em relação à Lei nº 8.666/93, mas não se trata de uma novidade do RDC, já essa mudança havia sido prevista na Lei nº 10.520/02, que instituiu a modalidade do pregão.

Pietro (2015) observa que o art. 14 da Lei nº 12.462/11 remete as regras do Estatuto quanto as especificações da etapa habilitatória.

Bittencourt (2015) coloca que com essa mudança na ordem dos procedimentos da licitação, há um aumento na celeridade da mesma, já que a comissão só irá precisar analisar os documentos de habilitação da empresa vencedora.

Zymler e Dios (2014) apontam para uma diminuição da litigiosidade, já que quando a habilitação é feita anteriormente a apresentação das propostas, há uma tendência de alguns licitantes, desconhecendo as outras propostas, contestarem junto à comissão os documentos dos concorrentes, na expectativa de que aqueles que puderem ter melhores propostas fossem desclassificados, assim perdendo-se tempo discutindo documentos de propostas sem condições de vencer o certame.

Justen Filho (2013), em uma posição mais crítica alerta para o problema de competidores sem habilitação adequada participarem de todo o processo da licitação. Em relação a essa problemática, Zymler e Dios (2014) colocam que ao exigir dos licitantes uma declaração prévia de habilitação, antes da apresentação das propostas, irá se inibir a participação de empresas que não apresentam os requisitos necessários.

A Lei do RDC permite que a habilitação ocorra antes da fase de julgamento de propostas, em situações excepcionais, e desde que obrigatoriamente motivadas pela Administração Pública a escolha por essa inversão de fases (ou seja, primeira vem a

habilitação e depois o julgamento) ao que é determinado no RDC (BITTENCOURT, 2015).

O art. 27 da Lei nº 12.462/11 prevê que haverá uma fase recursal única, que ocorrerá após a habilitação. Os recursos julgados poderão ser referir tanto em relação a etapa de habilitação, quanto a apresentação de propostas ou lances.

Zymler e Dios (2014) veem nisso uma simplificação do procedimento, já que os prazos recursais ocorrerão uma única vez e em relação aos documentos habilitatórios, apenas os do primeiro classificado poderão ser impugnados.

No encerramento da licitação, ocorrerá o julgamento dos recursos pela autoridade competente, onde Justen Filho (2013) aponta que caso seja encontrado defeitos, deverão ser corrigidos pela comissão desde que sanáveis, ou na invalidação de todo ou de parte do procedimento, caso sejam insanáveis. O autor ainda aponta que a autoridade competente pode ainda revogar o processo por questões de conveniência para a Administração Pública. Mas não se aplicando nenhum desses casos descritos então ocorrerá a adjudicação do objeto e homologação da licitação.

Terminada o relato sobre as fases procedimentais do RDC, os próximos subtópicos irão abordar de forma um pouco mais aprofundada alguns dos novos instrumentos que a Lei nº 12.462/11 trouxe.

#### **2.4.7 Contratação Integrada**

Como já visto anteriormente, a Lei nº 8.666/93 previa a existência de alguns regimes de execução contratual, como a empreitada por preço unitário, a empreitada por preço global e a empreitada integral.

A lei nº 12.462/11, que instituiu o RDC, trouxe um novo regime de execução, a contratação integrada. Esse regime não é a primeira vez que aparece nas leis do Brasil, sendo que já tinha sido instituído pelo Decreto nº 2.745/1998 para ser utilizado pela Petrobras em suas contratações (POZZO, 2011).

Numa definição de Justen Filho (2013), a contratação integrada é um regime de execução contratual, onde a contratada é responsável pela elaboração do projeto básico e executivo, a execução da obra, fornecimento de materiais, equipamentos, e fornecimento de tudo que for necessário para a entrega do objeto em plenas condições de funcionamento, como estabelecido no contrato.

Portanto, a empresa contratada, assumindo o projeto básico, se torna a responsável pelo planejamento da obra a ser executada, já que ela mesma irá desenvolver as soluções para o objeto, ou seja, como ele será executado.

Existe portanto semelhança com a empreitada integral. Zymler e Dios (2014) indicam que os dois regimes de execução envolvem não apenas a construção do edifício, mas instalações de serviços e equipamentos, montagens, testes, enfim, entregar para a Administração Pública o objeto pronto para operar.

Mas os autores apontam algumas diferenças. A primeira é que na empreitada integral a licitação ocorrerá com o projeto básico pronto, fornecido pelo órgão, enquanto na contratação integrada o projeto será elaborado pelo próprio contratado. Portanto, a contratação integrada dá maiores responsabilidades para o particular.

Outra diferença levantada pelos autores é quanto a política de aditivos, sendo que na empreitada integral, dado erros ou omissões do projeto básico, é permitido aditivos em até 10% do valor global do objeto, enquanto que na contratação integrada não há essa possibilidade.

Em uma postura mais crítica a esse aspecto da contratação integrada, Pozzo (2011) coloca que a falta de um projeto básico durante o processo licitatório impediria a comissão de fazer uma comparação objetiva entre as propostas, já que não se tem uma definição clara e suficiente do que está sendo licitado. O mesmo autor observa que o dispositivo da Lei nº 12.462/11 que prevê o anteprojeto de engenharia seria uma forma que o legislador encontrou para conter as críticas neste sentido.

Esse suposto problema da falta do projeto básico parece encontrar solução no anteprojeto de engenharia que, como prevê o §3º do art. 74, terá que apresentar uma definição do objeto suficiente para permitir uma comparação entre as propostas dos licitantes.

Diferentemente da elaboração do projeto básico em que a estimativa de custos busca ser o mais preciso possível, resultando em um orçamento detalhado, o anteprojeto de engenharia não exige essa mesma precisão na composição do seu orçamento estimado (ZYMLER e DIOS, 2014).

Justen Filho (2013) aponta que esse tipo de contratação deve ocorrer quando se tiver de um objeto complexo, como usinas de produção de energia e estabelecimentos hospitalares, em que a Administração Pública transfere para o particular à responsabilidade por elaboração do projeto básico.

Dessa forma, a Administração Pública repassa os riscos da complexidade do objeto para o próprio particular, evitando ter que arcar com possíveis insucessos o que geraria custos elevados.

Como o particular assume tantos riscos e tem uma restrição maior aos aditivos, é de se imaginar que isso ocasione em propostas com preços mais elevados e, portanto, nem tão vantajosos para a Administração Pública.

Contra essa visão, Zymler e Dios (2014) apontam que a partir do momento que a empresa responsável pela obra ou serviço de engenharia tem maior liberdade para pensar e definir alternativas para a execução contratual, ela pode encontrar soluções com custos menores do que poderia ter sido levantado em um eventual projeto básico fornecido pelo órgão contratante, devido ao maior conhecimento técnico daquela em relação a este último.

Para o autor, essa busca de eficiência iria se refletir em propostas mais vantajosas. Sob essa perspectiva a contratação integrada geraria uma economicidade para a Administração Pública.

#### **2.4.8 Orçamento sigiloso**

Uma outra novidade do RDC está presente no art. 6 da Lei nº 12.462/11: o orçamento sigiloso. Essa novidade consiste que o orçamento estimado para o objeto da contratação não seja divulgado até o encerramento do processo licitatório (BITTENCOURT, 2015).

Pietro (2015) aponta que as informações necessárias para a elaboração das propostas por parte dos licitantes constarão no instrumento convocatório. A autora lembra também que mesmo nos casos em que a Administração Pública decida por não publicar o orçamento estimado no instrumento convocatório, ela terá que fornecê-lo para os órgãos de controle interno e externo para fins de fiscalização.

O Decreto nº 7.581/11 dispõe que no casos dos critério de julgamento de maior desconto, melhor técnica e maior oferta, o orçamento estimado pela administração deverá constar nos anexos do edital , não cabendo ai o recurso do orçamento sigiloso (ZYMLER e DIOS, 2014).

. No caso do RDC, Justen Filho (2013) aponta que as propostas com preço superior ao orçamento estimado pela Administração Pública serão desclassificadas. Assim, o autor observa que a intenção da não divulgação do orçamento no edital seria

incentivar as empresas a elaborarem propostas com preços mais próximos do custo efetivo, ao contrário do que ocorria caso se opte pela divulgação do orçamento, onde os preços ficariam o mais próximo possível do valor máximo.

Para Bittencourt (2015) a opção pelo sigiloso é plausível, já que ao não terem conhecimento do valor do orçamento estimado, os licitantes irão elaborar propostas com preços mais coerentes com os praticados no mercado.

Zymler e Dios (2014) apontam que apesar da possível eficácia do orçamento sigiloso, principalmente no caso de lances fechados, pode acontecer também de que as empresas para compensar as incertezas dos custos, aumentem os preços de suas propostas.

#### **2.4.9 Remuneração variável**

Uma outra novidade presente na Lei nº 12.462/11 que se encontra no art.10 é a remuneração variável. O artigo prevê que nas obras e serviços, inclusive os de engenharia, a Administração Pública poderá optar pela remuneração variável pelo desempenho do contrato, com base em tais padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega, devendo constar no edital.

Em relação em que situações se poderiam utilizar a remuneração variável, Justen Filho (2013) coloca que é necessário observar o nível de satisfação das necessidades da Administração Pública.

Segundo o autor, em casos que só um nível máximo de qualidade satisfaz determinada necessidade, não a de se falar em remuneração variável, já que um nível de qualidade inferior ao máximo não é interessante.

Nos casos em que o nível mínimo requerido de qualidade é satisfatório, também não seria aplicável a remuneração variável, já que um desempenho superior por parte da contratada ao nível mínimo, seria irrelevante (JUSTEN FILHO, 2013).

Dessa forma, o autor aponta que a remuneração variável seria interessante nos casos entre esses dois extremos, em que um desempenho melhor do particular proporcione um acréscimo de vantagem para a Administração Pública, sem excluir que um desempenho de qualidade menor, desde que respeitado o nível mínimo, apresente também certa vantagem.

Pietro (2015) recorda que para que a mensuração desse desempenho não pode ser arbitrária, mas sim bem definida no edital. Ela ainda coloca que o decreto



regulamentar do RDC estabeleceu a necessidade de avaliar a remuneração quanto critérios baseado em metas, padrões de qualidade, parâmetros de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega.

O art. 70 do Decreto nº 7.581/11 ainda determina mais algumas especificidades quanto a utilização desse mecanismo. Segundo o decreto, o edital também deve especificar, de forma justificada, quais serão os critérios escolhidos para o caso em concreto, qual será o valor pago e qual será o benefício para a Administração Pública com a utilização da remuneração variável.

Aurélio (2011) visualiza que a falta de experiência do Estado somado as dificuldades em determinar como serão escolhidos os parâmetros são desafios no uso da remuneração variável, que deverão ser solucionados buscando-se sempre maior objetividade no estabelecimento dos critérios e uma adequada comunicação entre as partes contratantes, evitando-se interpretações diversas quanto o que é ou não um melhor desempenho.

Outro aspecto importante também é como será constituído o valor a mais a ser pago. Zymler e Dios (2014) apontam a importância de observar o que o decreto regulamentar estabelece do valor proporcional ao benefício gerado, fazendo também a adequada relação de causa e efeito entre a vantagem obtida durante a execução contratual e a atuação do contratado.

## **2.5 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL**

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, é conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trouxe um conjunto de normas visando uma gestão fiscal mais responsável na Administração Pública (ALTOUNIAN, 2009).

Válida em todos os entes estatais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), a LRF se baseia nos princípios do planejamento, transparência, participação popular, equilíbrio, preservação do patrimônio público, limitação de despesas e controle do endividamento público (APARECIDO e CREPALDI, 2013).

Para cumprir seus objetivos, Altounian (2009) aponta que a LRF trouxe novas exigências para os gestores públicos, que devem ser minuciosos ao verificar a viabilidade de novos investimentos, onde as despesas ocasionadas por eles devem ter o seu impacto financeiro no orçamento devidamente analisado não só para o exercício em que se encontra, mas para os dois próximos.

O autor também coloca que a lei traz a necessidade de declaração de que as despesas se adequa a Lei Orçamentária Anual, e que respeita as orientações do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Tudo isso para que haja um melhor planejamento das ações governamentais, o que leva a Administração Pública ao se preparar para uma licitação pública, considerar que os gastos envolvidos com a contratação desejada seja coerente com a realidade orçamentária e com as prioridades estabelecidas.

Ainda com relação aos aspectos da LRF que impactam nas licitações, Altounian (2009) observa que no art. 45 da lei é estabelecido que só poderão ser iniciados novos investimentos em obras públicas a partir da boa condução dos que estão em andamento, além de estimar as despesas que envolverão a conservação do patrimônio público, um dos princípios da LRF. É colocada assim uma visão mais responsável da gestão de investimentos nas contratações públicas.

### **3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA**

Este tópico irá tratar da metodologia da pesquisa realizada. Será feita uma descrição geral da pesquisa, a caracterização da organização (no caso, órgãos públicos), a caracterização dos participantes do estudo, a caracterização do instrumento de pesquisa, e a descrição dos procedimentos de coleta e análise dos dados do presente trabalho.

#### **3.1 TIPOLOGIA E DESCRIÇÃO GERAL DOS MÉTODOS DE PESQUISA**

A presente pesquisa apresenta características exploratória e descritiva. Primeiro exploratória porque, segundo Acevedo e Nohara (2010), nesse tipo de pesquisa se busca uma maior compreensão do fenômeno, que foi feita através do levantamento bibliográfico.

A pesquisa também foi descritiva já que essa se caracteriza por relacionar conceitos envolvidos no fenômeno em questão (ACEVEDO; NOHARA, 2010). No presente caso, buscou-se relacionar as novas possibilidades do RDC com a ampliação da eficiência nos órgãos públicos que foram estudados.

A abordagem utilizada foi do tipo qualitativa, onde não são aplicados inferências numéricas de abordagem estatísticas.

Os dados são primários, coletados através da aplicação de questionário aberto, diretamente em dois órgãos públicos.

#### **3.2 CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO, SETOR OU ÁREA, OBJETO DO ESTUDO**

A pesquisa foi realizada em um ministério do Governo Federal (Ministério da Saúde) e em uma autarquia federal (DNIT).

Ambos os órgãos públicos tiveram autorização por leis posteriores a Lei nº 12.462/11 para utilizarem o RDC em suas contratações. Como eles vem utilizando efetivamente o novo regime, tornam-se aptas para que seja verificada a eficiência do RDC nas licitações.

Outro fator importante para a escolha dos dois órgãos públicos foi uma maior acessibilidade nos órgãos com aqueles que atuam diretamente com o RDC.

### **3.3 POPULAÇÃO E AMOSTRA OU PARTICIPANTES DA PESQUISA**

Foram dois os participantes da presente pesquisa, um de cada órgão pesquisado.

O cargo do primeiro é de administrador, sendo o atual presidente da comissão permanente de licitação, atuando rotineiramente com as contratações públicas do ministério.

O segundo servidor é analista em infraestrutura de transportes, tendo trabalhado diretamente na implementação do RDC no órgão.

### **3.4 CARACTERIZAÇÃO E DESCRIÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PESQUISA**

O instrumento de pesquisa utilizado foi um questionário aberto composto por 38 perguntas, organizadas e distribuídas em 10 segmentos relacionadas ao RDC.

Os três primeiros segmentos do questionário buscam um entendimento do âmbito e aplicação do RDC nos órgãos públicos em estudo, procurando também relacionar a utilização do RDC com a Lei nº 8.666/93.

O primeiro segmento busca entender quando o RDC começou a ser utilizado, como foi esse começo, em que objetos de licitação é mais utilizado e a intensidade com que se usa esse regime. O segundo busca compreender as diferenças gerais entre o RDC e a Lei nº 8.666/93. Já o terceiro procurou captar com maiores detalhes como se dá a aplicação do RDC no órgão público.

Do quarto ao sétimo segmento buscou-se fazer um comparativo mais detalhado do RDC com a Lei nº 8.666/93, explorando as etapas presentes em uma licitação, além de obter a percepção dos respondentes dos impactos trazidos por algumas das diferenças entre as leis.

Do quarto ao sexto focou-se em componentes da fase interna da licitação, elaboração da comissão e edital. Já o sétimo buscou trabalhar de forma mais detalhada alguns pontos específicos da fase externa, que são a mudança na ordem de etapas em relação a Lei nº 8.666/93 (julgamento de propostas e habilitação), etapa de lances e fase recursal única.

O oitavo e nono seguimento buscaram focar em alguns elementos previstos na Lei nº 12.462/11 que não tem no Estatuto. Esses elementos que compõem a distinção entre as duas leis permitem avaliar a eficiência da licitação em cada um dos casos.

O oitavo procurou compreender melhor sobre a utilização e impactos do orçamento sigiloso e da remuneração variável no órgão público. Já o nono buscou trabalhar alguns pontos da contratação integrada, como a sua aplicabilidade e impactos no órgão. Também buscou esclarecer a controvérsia identificada na literatura, de que esse regime poderia ferir o princípio do julgamento objetivo.

Por fim, o décimo segmento buscou do respondente a sua percepção sobre os impactos de forma geral do RDC em termos de eficiência.

### **3.5 PROCEDIMENTOS DE COLETA E DE ANÁLISE DE DADOS**

O questionário foi entregue presencialmente ao respondente no ministério, em encontro marcado, e respondido posteriormente e enviado por e-mail.

Em relação a autarquia, o questionário foi entregue e respondido por e-mail. A análise de dados que será utilizada será o da análise de conteúdo.

Os dados foram analisados de forma qualitativa, onde se utiliza análise de conteúdo. Segundo Bardin (1977, p.42) apud Vergara (2006, p. 15) a análise de conteúdo é definida como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Nesta seção será feita a análise das respostas e a discussão em relação a eficiência do RDC no processo licitatório em órgãos públicos.

### 4.1 UTILIZAÇÃO DO RDC

Na primeira parte buscou-se averiguar como se caracteriza a utilização do RDC nos órgãos públicos em estudo.

O RDC só pode ser utilizado nos casos em que a lei prevê. Inicialmente o RDC só poderia ser aplicado em contratações envolvendo de certa forma os eventos Mega esportivos, tendo o seu âmbito ampliado posteriormente (ZYMLER e DIOS, 2014). No Ministério da Saúde o RDC começou a ser utilizado a partir de Janeiro de 2014, enquanto a Lei nº 12.745 que autorizou o RDC no órgão é de 19 de Dezembro de 2012 (PIETRO, 2015). No DNIT a data de início do RDC é Julho de 2012, mesmo mês em que a Lei nº 12.688 de 18 de Julho de 2012 autorizou o uso do RDC em ações do PAC. Percebe-se uma maior demora entre a data da lei e a efetiva aplicação do RDC no caso do ministério, pouco mais de um ano.

A construção de UBS (Unidade Básica de Saúde) e ampliação de hospitais figuram como os principais objetos de licitação com uso do RDC no ministério, não fazendo menção do uso do RDC para a aquisição de bens e serviços. No caso do DNIT, “no início foram os objetos do CREMA 2ª etapa – Programa de Restauração e Manutenção da Malha Viária Federal. Depois aumento para toda a carteira do PAC que o DNIT é responsável”.

Esse aumento no escopo de objetos, aliado ao fato que ambos respondentes afirmaram que o RDC é mais utilizado que a Lei nº 8.666/93 nos seus respectivos órgãos, demonstra uma satisfação com o novo regime, dado que sua adoção não é obrigatória (ZYMLER e DIOS, 2014). Percebe-se que o RDC nos dois órgãos públicos é utilizado predominantemente para obras e serviços de engenharia, apesar da Lei nº 12.462/11 em seu art. 7º deixar bem claro a possibilidade da aquisição de bens.

A preferência quanto ao novo regime é reforçada quando os dois respondentes afirmam que quando a legislação permite se utilizar o RDC ele é adotado. Ao analisar

os motivos da preferência, começa a ser abordada as diferenças do RDC para com a Lei nº 8.666/93.

No Ministério da Saúde é apontada a celeridade do processo por conta da inversão de fases em relação ao Estatuto. No DNIT também se faz referência à essa mudança procedimental, mas é levantado outros elementos como a fase recursal única, contratação integrada, orçamento sigiloso e inovação tecnológica. Nesse último órgão, é colocada a etapa de negociação com o licitante como diferença entre as duas leis, apesar de Bittencourt (2015) afirmar que essa possibilidade já era possível na Lei Geral das Licitações.

Em ambos os órgãos não foram colocadas dificuldades dos servidores com a utilização do RDC, apesar de no DNIT o começo do novo regime ter apresentado certo desafio em sua implementação por conta das "...diversas possibilidades de contratação que a Lei nº 12.462/11 inovou..." , em relação a rigidez burocrática do Estatuto.

Essa constatação reforça a posição de Zymler e Dios (2014, p.15) ao afirmar que o RDC trouxe "umas das maiores homenagens à discricionariedade daqueles responsáveis pela condução das licitações".

## **4.2 DIFERENÇAS PROCEDIMENTAIS E IMPACTOS**

Neste segundo momento, procurou-se verificar as de forma mais detalhada as etapas do processo licitatório do RDC, ressaltando as principais diferenças dessas etapas na Lei nº 12.462/11 e na Lei nº 8.666/93, procurando também identificar os impactos ocasionados por essas diferenças.

Em relação a fase interna da licitação, os respondentes não apontam diferenças nas duas leis, apesar de no DNIT ser colocado que "...a vantagem está no fato de que o Decreto nº 7.581/11, que regulamenta o RDC, no seu capítulo II, detalha claramente todos os documentos que devem constar no processo..." enquanto na Lei nº 8.666/93 a previsão destes documentos estarem espalhadas em diversos locais da lei, dando margem para dúvidas.

Apesar dessa colocação, o respondente do órgão não aponta uma redução de tempo na fase interna no RDC em relação ao Estatuto, o que implica que essa vantajosidade da clareza das informações não influi na velocidade do procedimento.

Quanto a função da comissão de licitação, no Ministério da Saúde há um papel mais concentrado na figura do presidente, em relação ao que ocorre na Lei nº 8.666/93. Esse fato não é mencionado pelo respondente do DNIT, sendo essa acumulação de função do presidente da comissão algo mais característico no ministério em estudo. O que é tratado no DNIT quanto a distinção na comissão de licitação entre o RDC e o Estatuto, é que no primeiro foi atribuído a comissão a elaboração da minuta dos editais e contratos, como já observam Zymler e Dios (2014).

Tanto no ministério quanto no DNIT houve capacitação, “os servidores participam de congressos, cursos e seminários sobre RDC no próprio órgão ou em outras instituições” (DNIT). Portanto houve uma preparação dos servidores para atuarem com a nova lei.

O RDC não trouxe novidades na composição do instrumento convocatório, sendo que cada edital “...tem suas peculiaridades” (MINISTÉRIO DA SAÚDE). Mas há diferenças quando se trata do RDC eletrônico, onde o edital tem que especificar as condições de como se dará a licitação, “como vão ser as regras da sessão pública” (DNIT).

A inversão de fases no RDC em relação a Lei nº 8.666/93, ou seja, primeiro o julgamento de propostas e depois a habilitação, se mostra eficiente. Foi apontado no Ministério da Saúde que “...agiliza, e muito, a contratação”. No DNIT a celeridade vem por conta da “diminuição da análise das propostas”.

A etapa de lances traz uma maior vantajosidade econômica para os órgãos contratantes. No ministério há uma maior economicidade na contratação, enquanto no DNIT se vê uma “possibilidade de uma proposta mais vantajosa para a administração”.

A fase recursal única apresenta uma dualidade nos seus impactos para a Administração Pública, já que ao mesmo tempo no Ministério da Saúde é apontado uma agilidade para o certame, mas que também há “desvantagem se o recurso for procedente, pois terá que se voltar todas as fases”.

Ratifica a observação de Souza (2011) de que em certas situações a fase recursal única estende o tempo de licitação em relação ao modelo tradicional proposto pelo Estatuto quando o recurso em relação ao começo da fase externa da licitação se mostra procedente, tendo assim que retornar para o início do procedimento. Portanto, a inversão de fases e a etapa de lances foram apontadas por ambos respondentes como vantajosa para o procedimento licitatório.



### **4.3 IMPACTOS DO RDC NA EFICIÊNCIA**

Complementando o que foi observado anteriormente, buscou-se verificar se houve maior eficiência das licitações com o uso do RDC no ministério e na autarquia, em relação a Lei nº 8.666/93 considerando a redução de tempo e redução de custos no novo regime.

Houve uma redução de tempo das licitações e redução dos custos, dado que “houve ganho de tempo durante o processo licitatório em função principalmente, da inversão de fases e fase recursal única” (DNIT), o que leva a retificar que essas novidades da Lei nº 12.462/11 fizeram diferença para ampliação da eficiência, bem como a etapa de lances onde “percebe-se descontos maiores” (DNIT), trazendo uma redução de custos para as contratações do órgão.

### **4.3 ORÇAMENTO SIGILOSO, REMUNERAÇÃO VARIÁVEL E CONTRATAÇÃO INTEGRADA**

Nesta última parte, verificou-se a aplicabilidade e impactos do orçamento sigiloso, da remuneração variável e da contratação integrada nos órgãos, sendo novidades em relação a Lei nº 8.666/93.

Em relação a frequência na utilização do orçamento sigiloso ele é usado mais vezes na autarquia, “...em todos os procedimentos que a lei permite utilizar...” (DNIT) do que no ministério, onde é pouco utilizado. Essa distinta aplicação reflete a visão que os agentes públicos que responderam têm sobre a opção pela sigilosidade. Sob o aspecto da economicidade, o respondente do DNIT defende que o orçamento sigiloso leva a “empresa a estudar o projeto e conseguir otimizar os serviços que ela domina, fazendo com que consiga diminuir o seu preço”.

A remuneração variável não foi utilizada ainda na autarquia, apesar do respondente crer que traria “obras com cronogramas adiantados”. Aurélio (2011) aponta o prazo de entrega como o critério mais objetivo entre os apresentados pela Lei nº 12.462/11 para avaliar o desempenho da contratada.

A contratação integrada não tem muita aplicação no ministério, já que o respondente afirma que “até hoje, somente nas UBS”. Essa pouca utilização da contratação integrada pode ter a ver com a percepção sobre esse regime, que apesar

de trazer vantajosidade na contratação e execução da obra segundo o administrador do órgão, também acarreta na “ demora da licitação”.

Na autarquia, entre 2012 e 2015 foram 234 licitações utilizando a contratação integrada, o que mostra satisfação da autarquia com esse regime, tendo como principal critério no órgão em “obras onde se vê a possibilidade de inovação tecnológica” (DNIT), que é uma das situações em que se prevê a aplicação desse regime de execução contratual (ZYMLER e DIOS, 2014).

Além disso existe uma atribuição de responsabilidades no DNIT bem definida na matriz de riscos das partes do contrato, que irá se refletir na redução das taxas nas propostas das licitantes (ZYMLER e DIOS, 2014) que não precisarão arcar com todos os riscos de forma demasiada. Assim essa matriz de riscos impacta nos preços das propostas, buscando evitar perda de economicidade.

Outro impacto da contratação integrada é a poder melhor definir o quanto custará a obra dada a “proibição de aditivos neste regime de contratação” (DNIT), o que melhora o planejamento do órgão na utilização dos recursos públicos.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção do RDC apresenta uma certa preferência, sempre que a legislação permite. Mas essa predileção mostra ser mais presente quando se trata de contratar obras e serviços de engenharia, ligando a maior vantajosidade por sua opção a esses tipos de objetos.

Isso não quer dizer uma inclinação dos agentes públicos pela Lei nº 8.666/93 para outros objetos como bens e serviços, dado o sucesso da modalidade do pregão, que “tem crescido de forma substancial nos últimos anos no âmbito da Administração Pública” (ALTOUNIAN, 2009, p. 190).

A demora entre a data da autorização pela lei e a efetiva utilização do RDC no ministério pode estar relacionado com as eventuais dificuldades de adaptação dos servidores a nova disciplina, e ao processo de capacitação inicial que houve.

Essas dificuldades iniciais e a necessidade de preparar os servidores para utilização do novo regime não impediram que no caso da autarquia o RDC começasse a ser utilizado no mesmo mês em que a lei autorizou. O aumento de possibilidades que o RDC trouxe para a licitação apontadas no DNIT mostra agora a necessidade de um gestor público mais qualificado para proceder em um processo licitatório.

As capacitações e atualizações que ambos respondentes afirmaram existir nos órgãos é necessária para que os servidores ao participarem de uma comissão de licitação estejam mais conscientizados e informados das possibilidades que o RDC coloca em suas mãos.

A fase interna do RDC não mostra maiores vantajosidades em relação ao que se traz no Estatuto. Como foi analisado, a melhor organização de informações da documentação necessária nessa fase no regulamento do RDC não trouxe um ganho de tempo no trabalho dos agentes públicos responsáveis.

O papel mais centralizador do presidente da comissão de licitação no RDC mencionada no Ministério da Saúde pode trazer o risco de que o conhecimento sobre o uso desse regime fique concentrado em uma só pessoa, dificultando uma expansão desse conhecimento para um número maior de servidores.

Essa centralização pode ser que facilite a rotina da administração, mas pode dificultar o real aprendizado dos servidores com a capacitação e atualização realizadas. A falta de dificuldades dos servidores com o uso do RDC apontada no Ministério da Saúde pode estar relacionada a uma falta de exigência e participação

maiores, o que não garante assim a eficácia dos processos de treinamento em situações em que fosse atribuída maior responsabilidade na utilização do RDC a esses mesmos servidores.

A inversão de fases é a novidade da Lei nº 12.462/11 em a satisfação se mais unânime entre os dois órgãos públicos. A agilidade obtida com a inversão ajuda na redução de tempo das licitações, tornando-as mais eficientes para cumprir os seus objetivos.

Como o ministério e o DNIT utilizam o RDC para obras e serviços de engenharia, acontece o que Zymler e Dios (2014) apontam em sua obra, que o RDC permitiu o uso de elementos do pregão em obras de engenharia.

Existem aspectos com certa dualidade no RDC. No DNIT a fase recursal única é apontada como uma forma de ganhar tempo nas licitações, ao ponto que no Ministério da Saúde nem sempre isso acontece, devido ao fato da procedência do recurso em etapas iniciais. Esse é um risco que acaba se correndo com o uso do RDC, não podendo chegar a conclusão de que o simples fato de haver uma fase recursal única irá necessariamente reduzir o tempo do procedimento.

Outro aspecto de dualidade é o orçamento sigiloso. A experiência com a sigilosidade se mostra satisfatória no DNIT a partir do momento que ela é utilizada sempre que a Lei nº 12.462/11 permite e que vem ajudando a obter propostas mais vantajosas por parte das empresas. Já no Ministério da Saúde o contrário (no caso, propostas menos vantajosas) pode acontecer, apesar de não decorrer sobre porque ou em que situações isso pode ocorrer.

Ainda dentro desse campo da dualidade, a contratação integrada também apresenta suas dificuldades se em compreender o seu real efeito. O Ministério da Saúde utiliza pouco desse regime. A demora na licitação é apontada no ministério como uma desvantagem. O alto número de obras nas quais foram utilizadas a contratação integrada no DNIT leva a considerar o êxito desse regime na autarquia. A inovação tecnológica buscada na contratação é apontada no DNIT como o principal critério para a escolha desse regime.

Assim, a baixa frequência da contratação integrada no Ministério da Saúde pode ser consequência da falta de necessidade de inovação tecnológica, pela simplicidade das obras e serviços de engenharia que busca contratar. O aspecto da economicidade na contratação integrada é delicado, já que o aumento dos riscos para a contratada faz com que a empresa adicione ele no valor de suas propostas. Daí a

matriz de riscos torna-se importante para que não haja essa perda de economicidade. De qualquer forma, a contratação integrada conta com o conhecimento técnico da empresa contratada.

A remuneração variável é uma das possibilidades do RDC ainda não exploradas pelos os órgãos públicos, apesar de ambos reconhecerem a vantajosidade em relação a agilidade e qualidade do desempenho da execução contratual.

A ampliação da eficiência das licitações com o uso do RDC em relação a Lei nº 8.666/93 se mostra quando se pode relaciona-la elementos que estão presentes apenas no primeiro regime. Como foi colocado a ampliação de eficiência pode ser avaliada ao se analisar a redução de custos e de tempo e na maior vantajosidade para a Administração Pública.

A redução de tempo das licitações tem como causa apontada pelos dois respondentes a inversão de fases, o que ratifica o sucesso dessa mudança procedimental. A fase recursal única, como visto, aparenta maior eficiência na autarquia.

A redução de custos é apontada nos dois órgãos com a etapa de lances. O orçamento sigiloso apresentou maior eficiência na autarquia.

O RDC trouxe outros tipos de vantagens apontadas no DNIT. Na autarquia 70% das licitações são homologadas, evitando o desperdício de recursos e os custos de recomeçar outro procedimento. No mesmo órgão 100% das licitações realizadas por meio eletrônico trazem maior dinamicidade e praticidade. Essas vantagens não necessariamente financeiras, tornam o órgão mais eficiente em seus processos e no cumprimento de seus objetivos.

A satisfação do Ministério da Saúde com o RDC se concentra nas figuras da inversão de fases e de lances, enquanto no DNIT existe uma maior utilização de outros mecanismos previstos na Lei Nº 12.462/11, como orçamento sigiloso e a contratação integrada.

A necessidade de que os gestores ganhem consciência das várias possibilidades do RDC, em que situações optar por elas e como utiliza-las é fundamental para que haja real ganho de eficiência com o novo regime. Dado que existem variados tipos de atividades que distinguem a atuação dos órgãos públicos o que leva também a essas diferenças na utilização de diversos tipos de mecanismos do RDC, ainda sim a troca de experiências e conhecimentos sobre o regime entre os

órgãos públicos podem contribuir para uma melhor utilização da Lei nº 12.462/11, o que poderia potencializar a ampliação da eficiência.

Mas de qualquer forma encontrou-se componentes do RDC dos quais não se pode precisar uma relação de causa e efeito com a ampliação da eficiência.

Dessa forma, observa-se que o RDC trouxe uma ampliação da eficiência nos órgãos públicos em que foram aplicados o questionário. O DNIT apresentou nas respostas um aproveitamento maior das possibilidades da Lei nº 12.462/11 em relação ao da Saúde, o que pode estar ligado ao tipo de atividade que o primeiro realiza.

O RDC mostra estar mais restritivo no âmbito das obras e serviços de engenharia, pelo menos quanto ao aspecto da vantajosidade para os órgãos públicos, o que leva a se pensar que outras leis sobre licitações em outros tipos de objetos se mostram mais interessantes para os órgãos públicos.

Alguns aspectos do RDC não apresentam um consenso quanto aos seus reais efeitos em relação a ampliação da eficiência, funcionando melhor em algumas situações do que em outras.

Importante observar que a partir dos resultados, algumas dessas novas possibilidades do RDC precisam de um gestor público mais preparado, dado que sendo opcionais a maioria dos instrumentos previstos na nova lei que foram abordados na pesquisa. Ou seja, é preciso avaliar a situação como um todo e optar qual seria a melhor tomada de decisão, preocupando-se também numa avaliação mais detalhada dos efeitos no processo de contratação e mesmo de execução contratual, da opção por determinado instrumento.

A presente pesquisa encontrou algumas limitações e dificuldades. Primeiramente, é difícil em apenas um trabalho se abordar todas a diversidade de novos instrumentos e possibilidades da Lei nº 12.462/11. Dessa forma a necessidade de selecionar tais instrumentos não possibilita uma visão mais completa e aprofundada quanto a ampliação da eficiência da nova lei.

Outra limitação da presente pesquisa é o número reduzido de órgãos aos quais foram aplicados o questionário e também pelo fato de o RDC ser um regime muito recente, com menos de cinco anos, sendo difícil ainda ter uma visão mais aprofundada de algumas dessas novas realidades previstas no RDC.

Como recomendações para futuras pesquisas nesse tema seria interessante um aprofundamento em outras instituições considerando que requisitos seriam mais interessantes à Administração Pública ao optar pelo orçamento sigiloso.

Outra recomendação é sobre uma análise de como os órgãos públicos vem preparando os anteprojetos de engenharia nos casos em que opte pela contratação integrada.

E por fim, existe uma necessidade de mais estudos sobre a remuneração variável, buscando identificar nos órgãos públicos que optem por esse mecanismo, quais são os objetos de licitação é mais interessante utilizá-lo e como os órgãos públicos estão estabelecendo os critérios e parâmetros para avaliar objetivamente o nível de desempenho dos contratados, e quais os critérios para se determinar qual será o valor pago a mais na remuneração variável.

## REFERÊNCIAS

ACEVEDO, Claudia Rosa; NOHARA, Jouliana Jordan. **Monografia no curso de Administração**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ALTOUNIAN, Cláudio Sarian. **Obras Públicas Licitação, contratação, fiscalização e utilização**. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

AURÉLIO, Bruno. **A previsão da remuneração variável do contratado sob o Regime Diferenciado de Contratações**. In: CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael (Coord.). Regime Diferenciado de Contratações Públicas: RDC: Lei nº 12.462/11: aspectos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BARIANI JUNIOR, Percival José. **Da publicidade dos instrumentos convocatórios das licitações pelo RDC, dos modos de disputa e dos critérios de julgamento**. In: CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael (Coord.). Regime Diferenciado de Contratações Públicas: RDC: Lei nº 12.462/11: aspectos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão passo a passo: Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002: comentários aos artigos do diploma legal que institui a modalidade de licitação pregão para todos os entes da Federação**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação através do regime diferenciado de contratações públicas – RDC**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael (Coord.). **Regime Diferenciado de Contratações Públicas: RDC: Lei nº 12.462/11: aspectos fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CONGRESSO EM FOCO. **O que diz o artigo 37 da Constituição Federal**. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/noticias/o-que-diz-o-artigo-37-da-constituicao-federal/>>. Acesso em: 30 de Junho de 2016.

CREPALDI, Silvio Aparecido e CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público: Planejamento, elaboração e controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários ao RDC**. 1 ed. São Paulo: Dialética, 2013.

KRAWCZYK, Rodrigo. **Contratação pública diferenciada RDC: Entendendo o novo regime - Lei nº 12.462/11**. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11678](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11678)>. Acesso em: 02 de julho de 2016.



BRASIL, Lei 8.666, de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 30 de Junho de 2016.

BRASIL, Lei nº 12.462, de 4 de Agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm)>. Acesso em: 30 de Junho de 2016.

BRASIL, Lei nº12.688, de 18 de Julho de 2012. Autoriza a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a adquirir o controle acionário da Celg Distribuição S.A. (Celg D); institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies); altera as Leis nºs 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.651, de 7 de abril de 2008, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 12.429, de 20 de junho de 2011, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12688.htm)>. Acesso em: 10 de Julho de 2016.

BRASIL, Lei nº12.722, de 3 de Outubro de 2012. Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/l12722.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/l12722.htm)>. Acesso em: 10 de Julho de 2016.

BRASIL, Lei nº12.745, de 19 de Dezembro de 2012. Altera as Leis nºs 11.759, de 31 de julho de 2008, que autoriza a criação da empresa pública Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A. - CEITEC, 11.578, de 26 de novembro de 2007, que dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e 12.462, de 4 de agosto de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12745.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12745.htm)> Acesso em: 10 de Julho de 2016.

BRASIL, Lei nº12.783, 11 de Janeiro de 2013. Dispõe sobre as concessões de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica, sobre a redução dos encargos setoriais e sobre a modicidade tarifária; altera as Leis nºs 10.438, de 26 de abril de 2002, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e 10.848, de 15 de março de 2004; revoga dispositivo da Lei nº 8.631, de 4 de março de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/L12783.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/L12783.htm)> Acesso em: 10 de Julho de 2016.

BRASIL, Lei nº12.815, 5 de Junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm)> Acesso em: 10 de Julho de 2016.

BRASIL, Lei nº12.980, 28 de Maio de 2014. Altera a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/Lei/L12980.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Lei/L12980.htm)> Acesso em: 10 de Julho de 2016.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional descomplicado**. 7 ed. São Paulo: Método, 2011.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

POZZO, Augusto Neves Dal. **Panorama feral dos regimes de execução previstos no Regime Diferenciado de Contratações**: a contratação integrada e seus reflexos. In: CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael (Coord.). Regime Diferenciado de Contratações Públicas: RDC: Lei nº 12.462/11: aspectos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

REZENDE, Renato Monteiro de. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas**: comentários à Lei no 12.462, de 2011. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-100-o-regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-comentarios-a-lei-no-12.462-de-2011>>. Acesso em: 02 de julho de 2016.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SOUSA, Eduardo Stevanato Pereira de. **Comentários aos artigos da Lei nº 12.462/11**: fase recursal única e encerramento do processo licitatório. In: CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael (Coord.). Regime Diferenciado de Contratações Públicas: RDC: Lei nº 12.462/11: aspectos fundamentais. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ZYMLER, Benjamin e DIOS, Laureano. **Regime diferenciado de contratação – RDC**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

## APÊNDICE

### Questionários

#### QUESTIONÁRIO MINISTÉRIO DA SAÚDE

- 1) A partir de quando o Regime de Contratação Diferenciada (RDC), proposto pela Lei nº 12.462/11, passou a ser utilizado no Ministério de Saúde?**
  - a) Quais são os objetos da licitação mais comuns na utilização do RDC nas contratações do órgão?
  - b) O RDC hoje é mais utilizado que a Lei nº 8.666/93 para a realização de licitações?
  
- 2) A utilização pelo RDC é opcional. Dentro das previsões legais, em quais circunstâncias a opção pelo RDC é preferível ao modelo proposto pela Lei nº 8.666/93?**
  - a) Como você aponta as principais diferenças entre uma licitação sob regime da Lei nº 8.666/93 e uma licitação pelo regime da Lei nº 12.462/11?
  
- 3) Quais são os critérios mais utilizados para optar pela utilização do RDC na realização das licitações?**
  - a) Existe regimento interno ou algum outro tipo de documento no órgão que verse sobre a utilização do RDC?
  - b) Você aponta a existência de dificuldades dos servidores envolvidos nos processos licitatórios para com a adoção do RDC?
  
- 4) Qual a sua percepção das principais diferenças da fase interna de uma licitação sob regime da Lei nº 8.666/93 em relação à uma sob regime da Lei nº 12.462/11?**
  - a) A fase interna no regime da Lei nº 12.462/11 apresenta uma duração de tempo distinta em relação ao da Lei nº 8.666/93?
  
- 5) Como é formada a comissão de licitação no RDC?**

- a) Existem diferenças entre a formação e papel da comissão entre uma licitação versada pela Lei nº 8.666/93 e uma versada pela Lei nº 12.462/11?
- 6) Na sua visão, quais diferenças o RDC trouxe na preparação e composição do instrumento convocatório em relação a Lei nº 8.666?**
- 7) O RDC propõe alguns mecanismos diferentes na fase externa da licitação.**
- a) Como você vê os impactos trazidos a fase de julgamento de propostas ser anterior à fase de habilitação, como propõe a Lei nº 12.462/11?
- b) Quais os impactos ocasionados com a possibilidade de lances após a apresentação das propostas?
- c) Em quais circunstâncias é melhor optar pela inversão de fases, prevista pela Lei nº 12.462/11?
- d) Quais os impactos você enxerga na adoção da fase recursal única proposta pela Lei nº 12.462/11?
- 8) A Lei nº 12.462/11 prevê a opção de se utilizar dois mecanismos não presentes na Lei de 93: o orçamento sigiloso e a remuneração variável.**
- a) Com que frequência você observa a utilização do orçamento sigiloso nas licitações do Ministério da Saúde?
- b) Na sua visão, a opção pelo orçamento sigiloso traz propostas mais vantajosas por parte das empresas?
- Na sua percepção, quais seriam os impactos da contratação com remuneração variável?
- 9) A contratação integrada é um regime de execução contratual proposto pela Lei nº 12.462/11. Em quais tipos de obras e serviços de engenharia a contratação integrada é preferível em relação à outros regimes, como por exemplo a empreitada integral?**
- a) A contratação integrada é utilizada com que frequência nas contratações do Ministério da Saúde?
- b) Na sua visão, quais são os principais impactos ocasionados pela escolha da contratação integrada?

**10) Quais os principais impactos do RDC nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde?**

- a) Você observa que houve redução de tempo das licitações com a utilização do RDC em relação à Lei 8.666/93?
- b) Hove redução de custo com o RDC em relação à Lei nº 8.666?
- c) Você enxerga que a Lei nº 12.462/11 trouxe uma desburocratização no processo licitatório?
- d) Existem outros elementos do RDC não apontados no presente questionário que você como relevantes?

**QUESTIONÁRIO DNIT**

**1. A partir de quando o Regime de Contratação Diferenciada (RDC), proposto pela Lei nº 12.462/11, passou a ser utilizado no DNIT?**

- a) Quais foram as dificuldades iniciais durante a fase de implementação?
- b) Quais são os objetos da licitação mais comuns na utilização do RDC nas contratações do órgão?
- c) O RDC hoje é mais utilizado que a Lei nº 8.666/93 para a realização de licitações?

**2. A utilização pelo RDC é opcional. Dentro das previsões legais, em quais circunstâncias a opção pelo RDC é preferível ao modelo proposto pela Lei nº 8.666/93?**

- a) Como você aponta as principais diferenças entre uma licitação sob regime da Lei nº 8.666/93 e uma licitação pelo regime da Lei nº 12.462/11?

**3. Quais são os critérios mais utilizados para optar pela utilização do RDC na realização das licitações?**

- c) Existe regimento interno ou algum outro tipo de documento no órgão que verse sobre a utilização do RDC?
- d) Você aponta a existência de dificuldades dos servidores envolvidos nos processos licitatórios para com a adoção do RDC?

- 4. Qual a sua percepção das principais diferenças da fase interna de uma licitação sob regime da Lei nº 8.666/93 em relação a uma sob regime da Lei nº 12.462/11?**
- b) A fase interna no regime da Lei nº 12.462/11 apresenta uma duração de tempo distinta em relação ao da Lei nº 8.666/93? Se sim, porque isso acontece?
- 5. Como é formada a comissão de licitação no RDC?**
- b) Existem diferenças entre a formação e papel da comissão entre uma licitação versada pela Lei nº 8.666/93 e uma versada pela Lei nº 12.462/11?
- c) Existe ou existiu algum processo de capacitação ou treinamento dos servidores para melhor entender a utilização do RDC nos processos licitatórios?
- 6. Na sua visão, quais diferenças o RDC trouxe na preparação e composição do instrumento convocatório em relação a Lei nº 8.666/93?**
- 7. O RDC propõe alguns mecanismos diferentes na fase externa da licitação.**
- e) Como você vê os impactos trazidos a fase de julgamento de propostas ser anterior à fase de habilitação, como propõe a Lei nº 12.462/11?
- f) Quais os impactos ocasionados com a possibilidade de lances após a apresentação das propostas?
- g) Em quais circunstâncias é melhor optar pela inversão de fases (habilitação antes do julgamento de propostas) prevista pela Lei nº 12.462/11?
- h) Quais os impactos você enxerga na adoção da fase recursal única proposta pela Lei nº 12.462/11?
- 8. A Lei nº 12.462/11 prevê a opção de se utilizar dois mecanismos não presentes na Lei do Estatuto: o orçamento sigiloso e a remuneração variável.**
- c) Com que frequência você observa a utilização do orçamento sigiloso nas licitações do DNIT?
- d) Em quais situações seria interessante a utilização do orçamento sigiloso na licitação?

- e) Na sua visão, a opção pelo orçamento sigiloso traz propostas mais vantajosas por parte das empresas? Se sim ou não, porque isso acontece?
- f) Existem dados numéricos levantados pelo órgão que reflitam uma possível variação nos preços das propostas?
- g) A remuneração variável é utilizada com que frequência pelo órgão? Quais as situações em que seria favorável a utilização desse recurso?
- h) Quais são os critérios mais utilizados pelo órgão para mensurar o desempenho do contratado nos casos da aplicação da remuneração variável?
- i) Na sua percepção, quais seriam os impactos da contratação com remuneração variável?

**9. A contratação integrada é um regime de execução contratual proposto pela Lei nº 12.462/11. Em quais tipos de obras e serviços de engenharia a contratação integrada é preferível em relação à outros regimes, como por exemplo a empreitada integral?**

- c) A contratação integrada é utilizada com que frequência nas contratações do Ministério da Saúde?
- d) Você acredita que a falta de um projeto básico e a existência apenas de um anteprojeto de engenharia, como ocorre na contratação integrada, dificulta para a comissão um julgamento objetivo das propostas?
- e) Na sua visão, quais são os principais impactos ocasionados pela escolha da contratação integrada?

**10. Quais os principais impactos do RDC nas licitações realizadas pelo DNIT?**

- a) Você observa que houve redução de tempo das licitações com a utilização do RDC em relação à Lei 8.666/93? Se sim, quais os motivos que você atribui para essa redução? Existe algum valor percentual levantado pelo órgão que reflita a variação de tempo das licitações?
- b) Houve redução de custo com o RDC em relação à Lei nº 8.666? Se sim, quais os motivos que você atribui para essa redução? Existe algum valor percentual levantado pelo órgão que reflita a variação de custos das licitações?



- c) Você enxerga que a Lei nº 12.462/11 trouxe uma desburocratização no processo licitatório?
- d) Você acredita que a ampliação da eficiência nas contratações públicas vem sendo alcançada com a aplicação do RDC?
- e) Existem outros elementos do RDC não apontados no presente questionário que você enxerga como relevantes? Caso sim, decorra um pouco sobre deles.