



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO**

**RAFAEL DAYAN ESCOBAR NUNES**

**CONTRATAÇÃO INTEGRADA NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO**

Brasília- DF  
2018

RAFAEL DAYAN ESCOBAR NUNES

CONTRATAÇÃO INTEGRADA NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Monografia apresentada como requisito  
parcial para conclusão do curso de graduação  
em Direito

Orientador: Mamede Said Maia Filho

Brasília- DF  
2018

# CONTRATAÇÃO INTEGRADA NO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO

Rafael Dayan Escobar Nunes

Monografia apresentada como requisito parcial para conclusão do curso de graduação em Direito

Aprovado em / /

---

Professor MAMEDE SAID MAIA FILHO  
Universidade de Brasília  
Orientador

---

Professora DANIELA MARQUES DE MORAES  
Universidade de Brasília  
Avaliador

---

Professor WILSON ROBERTO THEODORO FILHO  
Universidade de Brasília  
Avaliador

*Anna, Gabriella, Glades, Hilda*

*Sereias de outros (en)cantos,  
o que elas fizeram foi me  
manter na superfície*

## RESUMO

As licitações e contratos observam inicialmente uma regra geral que impede que autores de projeto participem de sua execução. Com o passar do tempo isto veio a ser flexibilizado, em especial com a incorporação da estratégia de *Engineering, Procurement and Construction* – EPC, originária dos Estados Unidos da América, ao Direito Administrativo pátrio, com inovações também no campo de seguros, garantias e alocação de riscos, dentre outros. O presente trabalho, com um olhar sobre os respectivos momentos históricos, apresenta os caminhos que levaram à adoção de um e outro instituto, suas particularidades em legislações específicas e a superação gradual da separação, até chegar à Contratação Integrada, no Regime Diferenciado de Contratações, apontado por alguns como efetiva adoção do EPC no Direito Administrativo Brasileiro. Segue-se o exame de textos posteriores: o Estatuto das Estatais e o projeto de novo estatuto de licitações e contratos.

**Palavras-chave:** Direito Administrativo, Contratação Integrada, Contratos Administrativos, Engineering, Procurement and Construction, EPC, Licitações.

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>1 LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TRADICIONAIS.....</b>         | <b>8</b>  |
| 1.1 <i>Atuação econômica do Estado .....</i>                              | 8         |
| 1.2 <i>Desenvolvimento do normativo licitatório no Brasil.....</i>        | 10        |
| 1.3 <i>Tópicos de interesse da Lei nº 8.666/1993.....</i>                 | 12        |
| 1.3.1 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO .....                                       | 12        |
| 1.3.2 TIPOS DE LICITAÇÃO .....  | 13        |
| 1.3.3 GARANTIA DE EXECUÇÃO .....  | 14        |
| 1.3.4 PROJETO BÁSICO E PROJETO EXECUTIVO .....                            | 15        |
| 1.3.5 SEPARAÇÃO ENTRE PROJETO E EXECUÇÃO .....                            | 16        |
| <b>2 INOVAÇÕES NAS CONTRATAÇÕES.....</b>                                  | <b>19</b> |
| 2.1 <i>Engineering, Procurement and Construction .....</i>                | 19        |
| 2.2 <i>Normas para Concessões e Permissões de Serviços Públicos .....</i> | 21        |
| 2.3 <i>Parcerias Público-Privadas .....</i>                               | 22        |
| <b>3 CONTRATAÇÃO INTEGRADA .....</b>                                      | <b>23</b> |
| 3.1 <i>Regulamento Simplificado de Licitações da Petrobras .....</i>      | 23        |
| 3.2 <i>Regime Diferenciado de Contratação .....</i>                       | 24        |
| 3.2.1 ANTEPROJETO, PROJETO BÁSICO E PROJETO EXECUTIVO .....               | 27        |
| 3.2.2 MENOR PREÇO VERSUS TÉCNICA E PREÇO.....                             | 27        |
| 3.2.3 VEDAÇÃO A ADITIVOS E MATRIZ DE RISCOS .....                         | 29        |
| 3.2.4 SEGURO E GARANTIA.....  | 29        |
| 3.3 <i>Depois da Contratação Integrada .....</i>                          | 30        |
| 3.3.1 ESTATUTO DAS EMPRESAS ESTATAIS .....                                | 30        |
| 3.3.2 NOVA LEI DE LICITAÇÕES.....   | 31        |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>  | <b>33</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>  | <b>36</b> |

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, a corrupção e as cifras a ela relacionadas têm dominado o noticiário nacional. Embora tais números sejam por vezes assombrosos eles representam, na verdade, a ponta do iceberg.

Isto porque os montantes em circulação são frações (os famosos 10%) dos contratos que lhes dão suporte. Contratos estes que, por força das relações contaminadas entre as partes, terão sérios problemas de eficiência, custo, consecução do objetivo final, retorno econômico. Estamos diante de cifras invisíveis que são múltiplas daquelas que aparecem na hora do jantar.

Por essa razão, a discussão sobre temas relacionados ao gasto público, ainda que um tanto áridos para neófitos, deveria ser tão instigante quanto as cenas de corruptos algemados. Mas, ao invés disso, o brasileiro ouve a expressão “dinheiro público” e ela não tem a mesma carga axiológica que *taxpayer money*, o dinheiro de quem pagou imposto, colocado à disposição do Estado para que este proveja progresso, segurança, bem-estar e pelo qual ele deve zelar por cada centavo.

Nesse sentido, um instituto contratual associado à ideia de se afastar quase axiomas de observância da impessoalidade, de não adotar o menor preço imediato em favor de retornos econômicos mais complexos, merece um aprofundamento de conhecimento.

O propósito deste trabalho é apresentar um panorama da contratação integrada no Direito Administrativo brasileiro, em cotejo com a forma tradicional de contratação, separando projeto de execução, e com o modelo de *Engineering, Procurement and Construction*, que, segundo diversos autores, é o que lhe deu origem.

O trabalho é conduzido a partir de consulta à literatura especializada e do exame das principais normas que disciplinam, no presente e no passado, as licitações e contratos, incluindo um olhar para o futuro, nos projetos de lei que tratam do assunto.

Aliás, a exposição da realidade histórica que serviu de pano de fundo a determinadas normas que informam este trabalho é essencial à compreensão de sua função, de sua utilidade, dos fins que pretendia atingir. Compartilhamos do valor que Maximiliano (2000) atribuía ao “elemento histórico” e ao *occasio legis*. No primeiro, temos o conhecimento das normas originais e do “espírito das alterações e reformas” havidas, para auxiliar a exegese da norma presente. No segundo, trata-se de conhecer o “complexo

de circunstâncias específicas atinentes ao objeto da norma”, aspectos diretos e indiretos, políticos, jurídicos, sociais, econômicos, culturais e até psicológicos que contribuíram para a promulgação de uma lei. Veremos que certos casos compartilham de situações bastante atípicas.

É necessária uma breve contextualização do Estado como agente econômico para que se entenda sua atuação como sujeito de contratos e como atua para obter os bens e serviços de que necessita.

## 1 LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS TRADICIONAIS

### 1.1 Atuação econômica do Estado

A evolução do papel do Estado desde a época em que *quod rincipi placuit, leges habet vigorem*<sup>1</sup> (COELHO, 1952) até as complexas relações do Estado Democrático de Direito, cuja existência se apoia na busca de bem-estar social e garantia do exercício de direitos individuais e coletivos, é também uma história econômica. À medida que valores como representatividade e democracia se impõem, o poder do governante de obter recursos e gastá-los é cada vez mais regulado.

À época de Estados absolutos, o poder e a riqueza confundiam-se numa só pessoa, o Estado se assemelhava a um patrimônio pessoal. Entretanto, desde há muito que o governante não desfruta de total liberdade para empregar os recursos que auferir. Já no que se entende pelo início da história constitucional ocidental, rezava a Magna Carta, em seu artigo doze:

*Scutage or aid shall be levied in our kingdom only by the common counsel of our kingdom, except for ransoming our body, for knighting our eldest son, and for once marrying our eldest daughter; and for these [purposes] only a reasonable aid shall be taken*<sup>2</sup> (SOURCES, 2009).

Temos, portanto, que o movimento inicial de limitação e delimitação dos poderes do governante tinha em seu bojo a limitação ao poder arrecadatório do Estado e tal controle foi logo aplicado também às despesas (BELCHIOR, 1976).

Isto se verifica logo a partir das primeiras constituições escritas, que trataram de atribuir o *power of the purse*, o poder de dar a última palavra sobre o que arrecadar e em que gastar aos representantes do povo, aos Parlamentos. Assim se pronunciam tanto a longeva Constituição dos Estados Unidos da América<sup>3</sup> (EUA, 1789), como a pouco duradoura tentativa de sobrevida da monarquia, representada pela primeira Constituição Francesa<sup>4</sup> (FRANÇA, 1791).

É uma expressão econômica da tripartição dos poderes. O Legislativo normatiza o ingresso e saída de recursos que serão levados a efeito pelo Executivo.

---

<sup>1</sup>O que apraz ao rei, lei é.

<sup>2</sup>Taxas ou auxílios serão levantados em nosso reino apenas pelo seu conselho comum, exceto para o resgate do rei, para fazer seu filho cavaleiro ou, uma única vez, para casar sua filha mais velha; para estes propósitos, apenas um auxílio razoável poderá ser tomado. (tradução nossa)

<sup>3</sup>Artigo I, Seção 7, Cláusula 1, e Seção 9, Cláusula 7.

<sup>4</sup>Capítulo III, Seção Primeira, Artigo 1, Parágrafos 2º e 3º.

Assim, o Estado Contemporâneo é um ente que atua economicamente mediante a obtenção e aplicação de recursos em conformidade com a deliberação legislativa. É uma instituição que concentra riqueza, mediante a arrecadação fiscal, e a utiliza para resolver problemas sociais (GOZZI, 2002). Dito de outra forma, a função administrativa do Estado “compreende atividades de fornecimento de utilidades materiais de interesse coletivo” (JUSTEN FILHO, 2015).

Isto faz supor uma atuação direta, na aquisição de obras, bens e serviços voltados para solucionar aqueles problemas, além, é claro de sustentar o próprio funcionamento da máquina estatal.

Se traçarmos um paralelo com as funções administrativas estatais apresentadas por Justen Filho (2015), verificaremos que aquela não é a única forma. São as funções conformadora ou ordenadora, regulatória, de fomento, prestacional e de controle.

No desempenho de todas elas haverá reflexos econômicos. Nos dois primeiros casos, tanto o exercício de poder de polícia como a regulação de particulares e de suas próprias atividades, tudo sob o parâmetro do interesse coletivo, terá reflexos econômicos. No último, procura-se assegurar que atuação do Estado se dê conforme esperado.

Porém, o que interessa a este trabalho é o campo em que o Estado se ajusta com terceiros para resolver os sobreditos problemas sociais, ou seja, quando contrata. Isto é mais facilmente observado quando orienta o “uso de recursos privados visando facilitar o desenvolvimento de atividades econômicas” (fomento) ou procura “promover a satisfação concreta de necessidades coletivas” (prestacional).

Não haveria lógica em limitar a capacidade de arrecadar do Estado e delinear em que o resultado será aplicado se ele tivesse total liberdade em escolher com quem tratar essa aplicação. Se assim não fosse o patrimonialismo original se afirmaria por vias indiretas. Também se espera que seja possível àqueles que definiram os gastos verificar se suas determinações estão sendo cumpridas.

Temos aqui inferidos os primeiros princípios que regem a Administração Pública: legalidade e impessoalidade.

Hoje em dia exige-se, ainda, que o Estado aplique com diligência o dinheiro que lhe é confiado, maximizando os resultados obtidos. Ele tem que ser eficiente.

Deste modo, terminam por se impor parâmetros para que particulares possam disputar em igualdade de condições a escolha de quem vai fornecer os bens e serviços demandados pelo Estado. A este procedimento se denomina licitação.

A licitação pública começa a se generalizar na Europa do Estado Liberal, a partir dos séculos XVIII e XIX (LOPEZ-ELIÁS, 1999 *apud* FORTES JR, 2017). Hoje em dia, para contratar obras, bens e serviços o Estado é obrigado, salvo nas exceções legalmente previstas a efetuar um procedimento de escolha, chamado licitação.

Esse procedimento evoluiu em detalhamento e complexidade, na esteira da evolução econômica, política e tecnológica e para fazer frente aos anseios por maior transparência e efetividade do gasto público.

De ordinário, as aquisições governamentais se dão em volume, valores e prazos significativos, necessitando ajustes de maior complexidade para sua concretização. Além disso, não se apresentando na forma totalitária, em que particulares seriam compulsados a atender a seus ditames, aquele ajuste ocorrerá de forma consensual, ainda que sem completo equilíbrio entre as partes, em razão da preservação do interesse público. São os contratos administrativos.

Além de obter obras, bens e serviços, o Estado também pode atuar diretamente em atividade econômica, porém, no caso do Brasil, isso se dará, em regra, também em atendimento ao interesse coletivo ou ainda por interesse da segurança nacional, conforme preceitua o art. 173 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Tal atuação não leva à mesma liberdade de contratar existente no Direito Privado, de modo que também em tais casos as estruturas organizacionais criadas se sujeitarão a regras específicas, como se verá mais adiante.

Por fim, o Estado pode transferir determinadas competências para terceiros, mediante institutos como a concessão, permissão, autorização ou parcerias. Em tais casos, é a escolha desses agentes que é submetida a um procedimento licitatório.

## *1.2 Desenvolvimento do normativo licitatório no Brasil*

A primeiras normas brasileiras a tratarem do assunto, ainda na época do império, foram os Decreto nº 2.922 e 2.926/1862 (BRASIL, 1862a; BRASIL, 1862b). Barbosa (2009) cita diversas normas esparsas da República Velha que se seguiram, porém tratam-se apenas de disposições em leis orçamentárias afirmando a necessidade de licitar, salvo em casos de urgência.

Portanto, na história republicana as licitações e contratos vêm receber novo tratamento apenas ao tempo do Código de Contabilidade da República (BRASIL, 1922a),

mais especificamente no Título VII de seu decreto regulamentador (BRASIL, 1922b). Dentre outros aspectos, em comum à legislação imperial e à republicana uma expressão que viria a ser polêmica: “normas gerais”

Em seguida, as licitações receberam um tratamento bem mais abreviado na reforma administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967). Inicialmente de aplicação apenas na esfera federal, as disposições foram estendidas aos estados e municípios no ano seguinte, porém lhes sendo permitido também legislar sobre a matéria para atender suas peculiaridades. (BRASIL, 1968)

No início de 1986 era lançado um ambicioso plano de estabilização econômica, o Plano Cruzado, cujo aspecto mais lembrado é o congelamento de preços. O plano se revelou um fracasso na prática, porém o governo atuou politicamente para sustenta-lo até as eleições gerais em 15 de novembro daquele ano, obtendo vitórias expressivas (BARBOSA, [2010]). Seis dias depois era lançado o Plano Cruzado II, revogando o congelamento e lançando diversas outras medidas fiscais e tributárias e, assim como as outras iniciativas anteriores ao Plano Real, fracassando no controle da inflação.

O Decreto-Lei nº 2.300/1986 é uma das catorze normas lançadas naquele dia. Ele revoga os dispositivos do decreto anterior e retoma uma codificação específica e mais detalhada sobre licitações e os contratos delas originados, positivando os princípios que regem o procedimento (igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e os que lhe forem correlatos) (BRASIL, 1986).

Ao mesmo tempo que se aplicava sobre a Administração Federal, a norma impunha, em seu artigo 85, a aplicação de suas “normas gerais” a estados e municípios. Seu bojo não trazia, no entanto, qualquer distinção entre normas gerais e específicas. Isto gerou dúvidas sobre a constitucionalidade da disposição.

Logo em seguida a Carta de 1988 trouxe nova distribuição de competências, e eleva o tema para disciplina constitucional, assim dispondo sobre a matéria:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(...)*

*XXVII - **normas gerais** de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle. (BRASIL, 1988, grifo nosso)*

Por fim, em 1993 é sancionada a Lei nº 8.666, que vem a ser a lei geral de licitações em vigor (BRASIL, 1993). A crítica sobre a questão das normas gerais se aprofundou.

Desta feita, já no artigo 1º, a lei declarava que todos os seus 126 artigos eram normas gerais, quando alguns, à toda evidência não o eram, contribuindo para isso a indeterminação do conceito (JUSTEN FILHO, 2010).

A lei foi elaborada num ambiente de reação a escândalos de corrupção envolvendo o orçamento público, tráfico de influência e subornos que culminaram com impedimento do Presidente (IMPEACHMENT, 2018b; MUKAI, 1994).

Nessa linha, outra característica era seu excessivo detalhamento, buscando evitar o desvio na atuação do agente público e se inserindo até na esfera penal. Ainda assim, é a lei básica em vigor para licitações e contratos administrativos.

Normas posteriores surgiram para tratar de casos específicos e agregar inovações procedimentais e tecnológicas, sendo a inclusão da modalidade pregão a próxima grande inovação que se seguiu. Aplicado inicialmente na área de telecomunicações, em seguida foi estendido a toda a Administração Pública. Suas características principais são a inversão de fases, que diminui a carga burocrática do procedimento licitatório e o leilão invertido, que aumenta a concorrência entre licitantes e permite buscar progressivamente o menor preço. A adoção do pregão não trouxe, no entanto, qualquer alteração substancial às normas gerais da lei de 1993.

### *1.3 Tópicos de interesse da Lei nº 8.666/1993*

Cinco elementos da lei são de especial interesse para este trabalho: seus princípios, os tipos de licitação, a conceituação de projetos básicos e executivos, garantia de execução e proibição para autores de projetos básicos realizarem sua execução.

#### 1.3.1 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO

Princípios, no entendimento de Justen Filho (2010), não são origens de normas, mas elementos norteadores, delimitadores de sua aplicação e interpretação. Também não têm caráter absoluto, podendo haver a necessidade de serem compatibilizados entre si e estando sujeitos à caracterização que a lei lhes der.

Conforme exposto, a partir da edição do Decreto-Lei nº 2.300/1986, foram explicitados os princípios que deveriam nortear o procedimento licitatório e a condução dos contratos. Em particular, o princípio da igualdade também foi alçado a nível

constitucional, no inciso XXI do art. 37: licitações devem assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASIL, 1988).

A Constituição também consagrou os princípios que devem reger a administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

De todos esses, interessa-nos o da igualdade, ou da isonomia, que não significa, aponte-se desde logo, vedação a diferenciação entre os licitantes (JUSTEN FILHO, 2010).

O que a isonomia veda é distinção arbitrária ou subjetiva, na forma bem expressa por Melo (1983 apud JUSTEN FILHO, 2010):

*O princípio da igualdade consiste em assegurar regramento uniforme às pessoas que não sejam entre si diferenciáveis por razões lógicas e substancialmente (isto é, em face da Constituição) afinadas com eventual disparidade de tratamento.*

Os demais princípios são decorrências da igualdade assim proporcionada (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016)

### 1.3.2 TIPOS DE LICITAÇÃO

O que esta lei trata por “tipos de licitação”, repetindo a dicção do decreto anterior, serão mais apropriadamente chamados, no pregão e no Regime Diferenciado de Contratações, de critérios de julgamento, ou seja, a característica das propostas concorrentes que permitirá que sejam ordenadas da mais para a menos vantajosa.

Em regra, tal critério é o melhor preço, pois, na maioria dos casos espera-se que uma necessidade a ser suprida possa ser suficiente e objetivamente definida de modo que bastaria à Administração selecionar, dentre aqueles que atenderem aos requisitos mínimos, o mais barato.

Porém, a partir do Decreto-Lei nº 2.300/1986, passam a existir os critérios, ou tipos, de melhor técnica e técnica e preço<sup>5</sup>. Eles destinam-se a situações atípicas, em que o interesse, devidamente justificado, da Administração por um aspecto qualitativo diferenciado supera ou deve associar-se ao menor preço.

Em síntese, na melhor técnica será escolhida a proposta que melhor atenda os requisitos estabelecidos e na sequência se buscará negociar o preço, ao passo que na técnica e preço haverá uma ponderação entre a pontuação obtida em cada uma dessas características de cada proposta apresentada.

---

<sup>5</sup> Também havia o tipo de licitação por preço base, que não foi reproduzido na legislação posterior.

Para estes dois tipos, nos será relevante o seguinte dispositivo, ao examinarmos o capítulo da Contratação Integrada:

*Art. 46. Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para (...) e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e **projetos básicos e executivos**, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior*

*§ 3o Excepcionalmente, os tipos de licitação previstos neste artigo poderão ser adotados, (...), para fornecimento de bens e execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto majoritariamente dependentes de **tecnologia nitidamente sofisticada** e de **domínio restrito**, atestado por autoridades técnicas de reconhecida qualificação, nos casos em que o objeto pretendido admitir **soluções alternativas e variações de execução**, com repercussões significativas sobre sua qualidade, produtividade, rendimento e durabilidade concretamente mensuráveis, e estas puderem ser adotadas à livre escolha dos licitantes, na conformidade dos critérios objetivamente fixados no ato convocatório. (BRASIL, 1993, grifos nossos)*

Mukai (1994), ao examinar a lei enquanto ainda recente, considerou este parágrafo inexecutável, pois permitiria que concorressem entre si objetos finais tão distintos entre si, ao ponto de inviabilizar uma comparação objetiva, necessária ao procedimento licitatório.

Trata-se de uma abordagem por demais restritiva, que foca na contratação de objetos determinados. Melhor ficar com a interpretação de Justen Filho (2010), para quem, neste caso, a administração não conseguiu definir precisamente qual a melhor solução para um determinado interesse, ou seja, o que está em disputa é a melhor alternativa para atender determinado problema social.

### 1.3.3 GARANTIA DE EXECUÇÃO

A norma anterior previa a exigência de garantia de execução do objeto até o limite de 5% do valor do objeto. Isto foi reproduzido na lei em vigor, com a permissão excepcional de 10% para objetos de “grande vulto envolvendo alta complexidade técnica e riscos financeiros consideráveis”.

Deste modo, o único resguardo que a Administração tem em relação à inexecução parcial ou total, atrasos ou qualquer forma de falta em relação ao contratado é a recuperação de valores até os limites citados.

Não se cuida aqui de medidas em desfavor dos contratados em falta, mas do que a legislação permite fazer para compensar diretamente a não consecução do objeto

pretendido.

#### 1.3.4 PROJETO BÁSICO E PROJETO EXECUTIVO

O Decreto-Lei nº 2.300/1986 trazia uma definição simplificada de projeto básico e projeto executivo. O primeiro seria o “conjunto de elementos que define a obra ou serviço” e o segundo conteria os “elementos necessários e suficientes à execução completa da obra”.

Em 1991, o Conselho Federal de Engenharia adotou em Resolução uma descrição mais completa de projeto básico (CONFEA, 1991), a qual veio a ser quase integralmente transcrita para o estatuto licitatório dois anos depois. Com algumas adaptações, o que eram características na resolução se tornaram elementos.

Já o projeto executivo, conservou praticamente a mesma definição, como remessa da responsabilidade pela sua contextualização à Associação Brasileira de Normas Técnicas.

Nos parece que houver alguma deficiência na elaboração dessas partes da norma. De um lado, poder-se-ia alegar que, conforme o avanço da técnica, multiplicam-se os requisitos e detalhamentos de projetos executivos (arquitetura, terraplenagem, drenagens externas, pavimentação, paisagismo, fundações, estruturas de concreto e metálicas, instalações hidráulicas instalações elétricas, climatização, sistemas mecânicos, etc.), justificando-se alocar a responsabilidade a um corpo técnico, ao invés de avocá-la para o texto legal.

Porém, se o texto do CONFEA se prestava à definição do projeto básico, seria o caso de o mesmo tratamento àquela autarquia. Afinal, havendo aperfeiçoamento na definição técnica e infralegal, se evitaria a necessidade de revisão da lei.

De todo modo, a essência do que é um projeto básico ainda é a mesma desde a norma anterior, ou seja, trata-se de definir com precisão o que a Administração pretende obter, estimando seu custo e prazo. Tanto que se condiciona o início da licitação à existência daquele documento, aprovado pela autoridade competente.

Na mesma linha, o projeto executivo pode, de forma resumida, ser visto como o “como fazer” o objeto pretendido.

### 1.3.5 SEPARAÇÃO ENTRE PROJETO E EXECUÇÃO

A proibição de contratar o autor de um projeto para sua execução foi adotada no direito administrativo brasileiro por influência do jurista Hely Lopes Meirelles.

Quando governador do estado de São Paulo, Roberto de Abreu Sodré constituiu uma comissão para “estudos relativos à unificação e sistematização das normas que disciplinam a contratação de obras e serviços” que era presidida pelo eminente professor, seu Secretário de Justiça. (SÃO PAULO, 1970b).

Lembremos que era a época de vigência do Decreto-Lei nº 200/1967 e da Lei nº 5.456/1968, com sua formulação muito concisa sobre o tema e a delegação aos estados e municípios para tratarem de duas particularidades.

É no projeto de lei resultante daquele trabalho que se inaugura a proibição. Votado pela Assembleia Legislativa, resultou na Lei Estadual nº 10.395/1970, com a seguinte redação:

*Artigo 5º - É vedada a participação do autor do projeto, ou de firma a que pertença, na licitação para execução da obra ou do serviço projetado.*

*Parágrafo único - É permitida a participação do autor do projeto ou de firma a que pertença, na licitação da obra ou serviço ou durante sua execução como consultor ou técnico exclusivamente a serviço da Administração interessada. (SÃO PAULO, 1970a)*

Revogada dois anos depois, a Lei Estadual nº 89/1972, que a substituiu, manteve o mesmo artigo (SÃO PAULO, 1972).

Na sequência, coube a outro renomado jurista, Saulo Ramos, na função de Consultor Geral da República, apresentar a minuta do Decreto-Lei nº 2.300/1986, que trazia o seguinte artigo:

*Art 8º Não poderá participar da licitação da execução de obra ou serviço:*

*I - o autor do projeto, pessoa física ou jurídica;*

*II - empresa, isoladamente ou em consórcio, da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou controlador, responsável técnico ou subcontratado, bem como servidor ou dirigente do órgão ou entidade contratante. (BRASIL, 1986)*

Em sua exposição de motivos, Ramos (1986) relata que o texto se baseou na legislação paulista citada e relata a orientação de Meirelles na redação da minuta de Decreto.

A Lei nº 8.666/1993 manteve a mesma ideia, com maior detalhamento:

*Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou da execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:*

*I - o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;*

*II - empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração do projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;*

*(...)*

*§ 1º É permitida a participação do autor do projeto ou da empresa a que se refere o inciso II deste artigo, na licitação de obra ou serviço, ou na execução, como consultor ou técnico, nas funções de fiscalização, supervisão ou gerenciamento, exclusivamente a serviço da Administração interessada. (BRASIL, 1993)*

Diversos autores (MEIRELLES, 2006; MENDES 2011; MUKAI, 1994) associam a exigência de se contratar com agentes diversos o projeto e a execução a uma forma de positividade do princípio da igualdade. Justen Filho (2010) vai além e acrescenta que se trata, também, de aplicar o princípio constitucional da moralidade administrativa, esposando manifestação do STF sobre o assunto.

O raciocínio é calcado em duas hipóteses. De um lado, o autor do projeto teria condições de estruturá-lo de modo a direcionar sua execução ou torná-la mais vantajosa para poucas pessoas ou somente para si. De outro lado, o conhecimento detalhado que autor teria do projeto o colocaria em vantagem em relação aos demais concorrentes.

Tratam-se de problemas potenciais, para os quais a opção do legislador foi buscar evitar sua ocorrência *a priori*, ao invés de enfrentar cada caso concreto. Embora não seja um exotismo do Direito pátrio, essas circunstâncias não tornam a solução adotada imune a críticas.

Sobre a possível vantagem quanto ao conhecimento do projeto, lembremos que o próprio estatuto licitatório traz a solução, ao definir, no inciso IX de seu artigo 6º, o projeto básico como o “conjunto de elementos **necessários e suficientes**, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço (...)” (BRASIL, 1993, grifo nosso). Ora, é requisito do projeto básico que seja suficiente para orientar a execução, ou projeto básico não será. Assim, não há que se falar em algum conhecimento do autor que não integra o documento.

Quanto à solução preventiva de evitar a inclusão de direcionamentos no projeto, ao invés de “remeter a uma investigação posterior” (JUSTEN FILHO, 2010) é preciso

observar que tal investigação nada mais é do que o processo de fiscalização e recebimento do objeto, extensivamente tratado no estatuto licitatório. Parece-nos que, ao escusar o administrador de realizar tal procedimento o legislador ao lado de tentar prevenir algo, admite a incapacidade de fazê-lo a contento.

Também não seria demais apontar que a linha de corte de cinco por cento de participação do autor em empresa é absolutamente arbitrária, carente de qualquer fundamentação que a justifique em desfavor de um, dez, vinte por cento ou qualquer outro percentual.

De todo modo, a separação entre autores de projeto e de execução compõe o padrão para contratações no Direito Administrativo brasileiro e trataremos em seguida de suas exceções posteriores.

## 2 INOVAÇÕES NAS CONTRATAÇÕES

Por inovações, tratemos daquelas referentes aos aspectos relevantes mencionados no capítulo anterior, em particular a separação obrigatória entre projeto e execução. O primeiro movimento no sentido de superar esse paradigma foi representado pelas Normas para Concessões e Permissões de Serviços Públicos, que foi seguido pela Lei das Parcerias Público-Privadas.

Também aqui se encontram críticas às normas. Freitas (2015) chega a referir-se à primeira como um exemplo de “experimentalismo jurídico”.

Antes disso, surgia no âmbito do direito privado dos EUA o *Engineering, Procurement and Construction* – EPC, que viria a inspirar a contratação integrada.

### 2.1 *Engineering, Procurement and Construction*

Essa forma de contratação poderia, segundo Zymler (2013) ser traduzida para Engenharia, Suprimento e Construção. O autor a caracteriza como aquela em que a contratada é “responsável pelo fornecimento integral do objeto, incluindo fornecimento de materiais, equipamentos, construção, montagem, colocação em operação”, para em seguida afirmar que em tais casos a elaboração do projeto básico pode ou não ser atribuída a contratada.

Essa afirmação final não tem suporte em outros autores. Steinberg (2017) afirma que “o princípio fundamental de um contrato EPC é fazer a contratada responsável por todo trabalho associado ao **projeto**, suprimento, construção e teste do objeto” (tradução e grifo nossos). Freitas (2015) e Huse (2002) também sustentam que a confecção integral do projeto é incumbência do contratado.

Assim, o conceito de Zymler é até adequado, desde que se desconsidere a ressalva posterior. Pode-se supor que ele esteja contaminado pela ideia de contratação semi-integrada, que veremos mais adiante.

Contratos EPC também são associados à expressão *Lump Sum Turn Key* – LSTK, em que *lump sum* significa um valor fixo e *turn key* (virar a chave) indica a entrega do objeto pronto para operar (FERNÁNDEZ; PEDROSA, 2009).

O EPC nasce no direito privado dos EUA, mais especificamente na indústria de fornecimento de energia. Tradicionalmente, a construção de plantas de geração de

energia seguia o modelo de elaborar um projeto e, em seguida, selecionar uma empresa para executá-lo. Steinberg (2017) acentua que neste modelo havia muito pouca preocupação com custos de construção ou operação, visto que eram quase integralmente repassáveis ao consumidor final, na forma do preço da energia. O mesmo ocorria com as consequências de aditivos, operação ineficiente ou atrasos.

O cenário sobre uma profunda modificação a partir da edição do *Public Utilities Regulatory Act*, em 1978. Criada após a primeira crise do petróleo, de 1973, e às vésperas da segunda, que ocorreria no ano seguinte, a lei visava a promoção da redução do consumo de energia e o aumento do uso e produção de energia doméstica e renovável, a fim de reduzir a dependência do país em relação a fornecedores externos (PUBLIC, 2018)

A energia passa a poder ser adquirida junto a fornecedores independentes, que atendessem a determinados critérios de eficiência ou de uso de fontes renováveis. Quem quisesse se habilitar a fornecer energia nesse modelo necessitava capital para construir suas geradoras. Para obtê-lo, necessitavam assegurar que se manteriam no orçamento e prazo propostos e que forneceriam energia nos parâmetros de eficiência e quantidade propostos (STEINBERG, 2017).

A solução foi recorrer a grandes construtoras, as quais, em troca de uma majoração dos preços aplicados, assumiam os riscos de executar o empreendimento nos custos, prazos e desempenho desejados ou indenizar o contratante caso não conseguissem fazê-lo.

O modelo alavancou a criação de projetos de produção independente de energia nas décadas de 1980 e 1990, porém fatores como especulação, subestimação de riscos e inexperiência de operadores causaram uma séria crise no setor, com o fracasso de diversos projetos na década seguinte.

Da caracterização e do histórico do EPC é possível depreender que a contratada assume mais riscos do que numa contratação normal, riscos estes que se aplicam até após a entrega do objeto, visto que a performance deste também deve estar garantida. Isso costuma ser compensado por uma precificação diferenciada em relação ao modelo padrão.

Diretamente relacionado com essa repartição está a ideia de *liquidated damages*. O não atendimento do prazo ou desempenho contratados será compensado por quem lhe deu causa, levantando-se o montante dos prejuízos causados.

O EPC teve sua origem em contratações entre entes privados, mas também passou

a ser empregado em contratos governamentais. Steinberg (2017) lista as diferentes formas pela qual um EPC é empregado nesses casos:

- a) *Concessões*: quando não interessa ao governo aplicar recursos em determinada área de responsabilidade. Falta de interesse aqui não deve ser confundida com leniência, mas aquela ocasionada por fatores como priorização, custo, riscos, etc.
- b) *Build and Transfer* - BT: o objeto é construído e entregue ao governo. É a filosofia do Regime Diferenciado de Contratações, que veremos no capítulo 6.
- c) *Build, Transfer and Operate* - BTO: embora seja entregue ao governo, a operação do objeto é da responsabilidade da contratada.
- d) *Build, Own, Operate and Transfer* - BOOT: antes de entregar ao governo, a contratada tem o domínio do objeto e o opera por determinado tempo previamente acordado.
- e) *Build, Own and Operate* - BOO: A contratada detém o domínio e opera o objeto durante toda sua vida útil.
- f) *Parceria Público-Privada* - PPP: Há alguma forma de compartilhamento da operação entre governo e contratada.
- g) *Privatização*: um objeto existente é transferido para a contratada, que se encarrega de mantê-lo e manter ou aumentar seu desempenho.

## 2.2 Normas para Concessões e Permissões de Serviços Públicos

A Constituição permite a realização de serviços públicos por particulares sob o regime de concessão ou permissão, regulados por lei (BRASIL, 1988). A Lei nº 8.987/1995 regula o tema, sendo complementada pela Lei nº 9.074/1995. As normas não se aprofundam na disciplina de licitações, levando à aplicação subsidiária da Lei nº 8.666/1993 (PIETRO, 2009).

Todavia, o artigo 31 da segunda norma estabelece que, para o tema, é permitido aos “autores ou responsáveis economicamente pelos projetos básicos” participarem das licitações e contratos para sua execução (BRASIL, 1995b)

Também é criada a figura do produtor independente de energia elétrica, cuja regulamentação exige, para a comercialização de energia elétrica “a garantia física de energia de um empreendimento de geração (BRASIL, 2004a). Fica reproduzido o

ambiente propício aos contratos EPC entre privados encontrado nos EUA

### *2.3 Parcerias Público-Privadas*

A Lei nº 11.079/2004 introduziu duas novas formas de concessão, patrocinada e administrativa, sob a denominação conjunta de parceria público-privada. Sem estabelecer um conjunto inteiramente novo de normas, manteve-se a aplicação subsidiária da Leis nº 8.987 e 9.074/1995 (PIETRO, 2009). É a primeira norma a tratar de repartição de riscos entre o governo e a contratada.

A concessão administrativa se assemelha ao conceito expandido por Steinberg (2017), ao passo que a patrocinada pode ser associada ao BOOT ou BOO.

Na sua redação original, o Poder Executivo procurou, mediante veto, permitir que fosse efetuada a contratação conjunta do projeto e execução, porém o fez de forma equivocada. O inciso II, do artigo 11, na forma aprovada pelo Congresso Nacional, previa a responsabilidade pelo contratado por elaborar o projeto executivo. Este inciso foi vetado, sob a justificativa de que, para promover ganhos de eficiência na PPP, deveria ser permitido aos prestadores elaborar também os projetos básico e executivo (BRASIL, 2004c).

Conforme demonstra Pietro (2009), o veto não surtiu o efeito desejado, pois remeteu a matéria à aplicação subsidiária da Lei nº 8.987/1995, que previa a necessidade de conter o Edital elementos do projeto básico.

Somente oito anos depois a Lei nº 12.766/2012 veio corrigir esta lacuna, modificando a lei das PPP para determinar que “os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter nível de detalhamento de anteprojeto” (BRASIL, 2012c), ou seja, reservando o detalhamento de projeto básico e executivo à contratada.

### 3 CONTRATAÇÃO INTEGRADA

#### 3.1 Regulamento Simplificado de Licitações da Petrobras

Esta norma tratava de procedimentos licitatórios específicos para a Petrobras e inaugura a expressão “contratação integrada” (BRASIL, 1998a).

A primeira concretização de flexibilização do monopólio estatal do petróleo se deu com a Emenda Constitucional nº 9 (MARINELA, 2018). Ela permitiu à União contratar com entes públicos e privados as atividades relacionadas a pesquisa, lavra, refino, importação, exportação e transporte marítimo e por dutos na forma estabelecida por lei. Entre outras coisas, a lei deveria dispor sobre as condições de contratação (BRASIL, 1995a).

A lei exigida pela emenda veio a ser a de número 9.478/1997. Em seu artigo 67 ela delegava ao Presidente da República o poder de regular por decreto um “procedimento licitatório simplificado” para a Petrobras e suas subsidiárias (BRASIL, 1997).

Antes da edição do decreto, sobreveio a Emenda Constitucional nº 19, que introduziu diversas modificações nas normas constitucionais sobre a Administração Pública. No caso das licitações modificou o já citado inciso que tratava das competências privativas da União, para, em conjunto com a nova redação do artigo 173 permitir a existência de estatutos licitatórios diferenciados para empresas públicas e sociedades de economia mista:

*Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:*

*(...)*

*XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;*

*(...)*

*Art. 173. (...)*

*§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre:*

*(...)*

*III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (BRASIL, 1998b)*

Desta forma, à época da edição do decreto, havia uma lei que o previa seguida de uma emenda constitucional prevendo a disciplina do assunto mediante lei para toda empresa estatal. Se bem que Justen Filho (2010) defende que essa modificação constitucional sequer era necessária, visto que o texto anterior não proibia tal distinção.

O decreto sofreu forte reação do TCU, que defendia sua inconstitucionalidade, e o tema chegou ao STF, inicialmente na forma do mandado de segurança nº 25.888 (MARINELA, 2018). Tanto a decisão cautelar exarada na ocasião como outras decisões monocráticas preservaram a vigência do decreto, sem que houvesse apreciação definitiva do colegiado (JUSTEN FILHO, 2010).

Havia duas provisões que tratavam da atribuição de projeto e execução a um único agente. Primeiro, previa que, em caso de “contratação global (turn – key)” (sic) seria possível ao autor do projeto básico ou executivo participar da licitação para sua execução. É de se questionar se, sendo a contratação “global” como poderia haver um autor prévio de tais projetos.

Em seguida, empregava-se pela primeira vez o termo “contratação integrada”, que compreendia desde a realização do projeto básico até a entrega final do objeto, a ser empregada quando “economicamente recomendável”. É de se notar que não era estabelecido qualquer parâmetro para se chegar a tal constatação.

A ideia do *turn key* está presente na descrição da contratação integrada, porém o decreto era omissivo quanto ao conceito de *lump sum*. Embora estipulasse que poderia haver contratos sem previsão de reajustamento, não associava isto à contratação integrada.

O decreto foi revogado pelo chamado Estatuto das Estatais, que será examinado no próximo capítulo.

### *3.2 Regime Diferenciado de Contratação*

Após o pregão, a próxima grande modificação no ordenamento nacional sobre licitações e contratos foi a instituição do Regime Diferenciado de Contratação – RDC. Criado sob a justificativa de prover maior agilidade às contratações que viabilizariam os grandes eventos esportivos programados para o início desta década (ZYMLER, 2013), não

há como negar que a legislação nasceu sob o signo do improvisado e da inércia governamental.

Em 30 de outubro de 2007 foi anunciado que o Brasil sediaria a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e, por consequência, a Copa das Confederações de 2013 (ELEIÇÃO, 2018a). Dois anos depois, em 2 de outubro, a cidade do Rio de Janeiro era escolhida para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 (ELEIÇÃO, 2018b).

Se somente seis anos depois do primeiro anúncio e faltando dois para o primeiro evento se estabelece uma legislação específica, o que nos parece é que não se cuidava de agilizar, mas de “correr atrás do prejuízo”.

Alie-se a isto o fato de que o estatuto foi enxertado na conversão em lei de uma medida provisória que tratava de matéria completamente distinta.

Em que pesem tais circunstâncias, a norma tem méritos. Ela cria uma modalidade de licitação nova, que traz as vantagens do pregão e das licitações com uso de tecnologia da informação para obras e serviços complexos. Enquanto que na Lei nº 8.666/1993 a escolha das modalidades é vinculada ao valor do objeto e o pregão é destinado a objetos menos complexos, a opção pela modalidade do RDC é discricionária, desde que o objeto integre o rol *numerus clausus* da norma.

Também devem ser apontadas disposições questionáveis da norma. Supostamente na linha de conferir maior celeridade às contratações, deixa de haver a obrigatoriedade de audiências públicas como etapa preliminar para obras de grande vulto, com perda de uma importante ferramenta de participação popular. A possibilidade de orçamentos sigilosos, num ambiente de “segredos de polichinelo” representa um risco à isonomia entre os participantes.

Outra inovação de relevo é a adoção da contratação integrada, agora significativamente mais detalhada do que no regulamento da Petrobras e com maior aproximação da ideia do EPC.

A lei do RDC era, na origem, de vigência limitada, posto que destinada aos objetos relacionados aos eventos mencionados e com a vigência dos contratos limitada à duração da Autoridade Pública Olímpica (BRASIL, 2011). Desde então a lei sofreu cinco alterações, das quais apenas uma não cuidou de aumentar seu campo de aplicação.

A primeira delas praticamente torna o RDC o padrão licitatório mais importante da esfera federal, ao menos potencialmente, visto que, conforme apontado, sua utilização é voluntária. A Lei nº 12.688/2012, permite a adoção do RDC para as “ações integrantes

do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)” (BRASIL, 2012a).

O PAC foi um conjunto de medidas lançadas pelo governo federal em 2007 destinadas, entre outras coisas, a aumentar o investimento público (BRASIL, 2007a). A partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2008, recursos alocados no PAC passaram a ter prioridade sobre outras despesas discricionárias (BRASIL, 2007b).

Em consulta aos dados públicos do Painel do Orçamento Federal, verifica-se que, desde 2012, os recursos de investimentos aplicados diretamente pelo governo federal somaram 192 bilhões de reais, dos quais 119, ou 62%, eram vinculados ao PAC (PAINEL, 2018). Assim, a depender da discricionariedade do administrador, o RDC pode, em volume de recursos, ser mais empregado do que a Lei nº 8.666/1993 para investimentos na administração direta, autárquica e fundacional.

No mesmo ano, “as obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS” também passam a ser obtidas pelo RDC e a contratação integrada sofre modificações importantes, que serão vistas no próximo item (BRASIL, 2012b).

Em 2015 determina-se a ampla publicidade das fases e procedimentos do RDC em sítio eletrônico (BRASIL, 2015a) e a relação dobra de tamanho, com a inclusão de estabelecimentos penais, unidades de atendimento socioeducativo, ações no âmbito da segurança pública, mobilidade urbana, ampliação de infraestrutura logística, construção de imóveis para aluguel pela Administração Pública e sistemas públicos de ensino e de pesquisa ciência e tecnologia. Além disso, a arbitragem passa a ser admitida como mecanismo de resolução de disputas (BRASIL, 2015b).

Por fim, no ano seguinte é feita nova ampliação, contemplando os órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação (BRASIL, 2016a)

Parece-nos que nessas alterações, especialmente no que toca às inclusões no rol do RDC, há uma falta de critério técnico e planejamento. São incluídos indiscriminadamente campos de atividade estatal inteiros, somente obras e serviços de engenharia em determinada área ou atividades muito específicas. As duas primeiras alterações ocorrem em um mesmo semestre e as três seguintes num intervalo de quatro meses.

São, a nosso ver, sintomas da atuação desordenada de grupos de pressão e da perda da capacidade de articulação de um governo que estava prestes a ser removido do poder (IMPEACHMENT, 2018a).

### 3.2.1 ANTEPROJETO, PROJETO BÁSICO E PROJETO EXECUTIVO

A lei não inova significativamente nas definições de projetos básico e executivo, reproduzindo a proibição de que seu autor seja contratado para a execução, exceto nos casos de contratação integrada.

No caso, fazer a exceção também não nos parece boa técnica, pois daria a ideia de que haveria, na contratação integrada, a opção de se contratar em separado projeto e execução, quando o contrário é ínsito ao modelo.

É estabelecida a figura do anteprojeto, menos detalhado, mas que define desempenho e prazo da solução pretendida e será o objeto a ser licitado na contratação integrada.

### 3.2.2 MENOR PREÇO VERSUS TÉCNICA E PREÇO

A forma inaugural da contratação integrada no RDC se aproximava muito do critério adotado no regulamento da Petrobras: bastava que fosse “técnica e economicamente justificada”. Além disso, exigia que o critério de julgamento fosse por técnica e preço.

Este critério demanda que haja parâmetros objetivos para avaliar as diferentes propostas técnicas e que o resultado de tais avaliações seja ponderado em relação aos respectivos preços, para se chegar a uma classificação das propostas.

A segunda emenda ao RDC, Lei nº 12.980/2014, trouxe duas modificações à contratação integrada que entendemos serem incompatíveis entre si, em especial à luz do entendimento do TCU sobre a matéria.

Em primeiro lugar, eliminou-se a exigência de utilizar somente o critério de técnica e preço. Além disso, foram impostas condições mais restritivas à adoção da contratação integrada. Essas condições são praticamente idênticas àquelas em que é **permitida** a adoção da técnica e preço no âmbito do RDC, por qualquer modo de contratação. Os artigos da lei ficaram com a seguinte redação:

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

*1 - inovação tecnológica ou técnica;*

*II - possibilidade de execução com **diferentes metodologias**; ou*

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

*(...)*

*Art. 20. No julgamento pela melhor combinação de técnica e preço, (...)*

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

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

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

Por confuso que possa parecer, a contratação integrada agora não precisa adotar o critério de julgamento por técnica e preço, mas somente pode ser empregada nos casos em que é permitido fazê-lo.

Além disso, a terminologia empregada também remete a determinadas hipóteses de emprego técnica e preço que foram apresentados no tópico sobre tipos de licitação sob a Lei nº 8.666/1993.

Não raro o TCU se deparou com justificativas genéricas<sup>6</sup> para adoção da contratação integrada. O interesse em ganhos de prazo no procedimento licitatório ou na transferência de riscos para a contratada fazia com que se buscasse aquele enquadramento.

Deste modo, em mais de uma ocasião a Corte de Contas se pronunciou no sentido de que deveriam ser observados critérios objetivos para informar a decisão (TCU, 2014; 2016a).

A hipótese da execução com diferentes metodologias recebeu especial atenção da Corte de Contas, que determinou seguidamente (TCU, 2016a; 2016b) a adoção de critérios objetivos para avaliar as propostas.

É bastante razoável supor que diferentes metodologias terão custos diversos e, por

---

<sup>6</sup> Em editais para obras de infraestrutura a que tivemos acesso, justificava-se a adoção da contratação integrada pela simples menção à possibilidade de emprego de metodologias distintas, sem sequer discriminá-las.

consequência, preços diversos. O mesmo se pode dizer quando for demandada ou aplicável uma inovação. Quando as tecnologias forem restritas, haverá pouca variabilidade de preço, em face da existência de poucos atores.

Essas circunstâncias levam a crer que o preço não pode ser o único fator a ser levado em consideração na escolha da melhor proposta para contratação integrada segundo o RDC. Assim, ao mesmo tempo em que o legislador retira a obrigatoriedade do critério de técnica e preço, estabelece condições que o tornam a opção preferencial.

### 3.2.3 VEDAÇÃO A ADITIVOS E MATRIZ DE RISCOS

A contratação integrada no RDC incorpora o *lump sum* e o prazo fixo do EPC mediante a proibição de que se celebrem aditivos aos contratos, a menos que fossem motivados por força maior ou interferência da administração. Para que essa configuração fosse factível, seria imperioso que fossem conhecidos os riscos de responsabilidade de cada parte, porém a lei só veio mencionar isso na sua quarta alteração e ainda assim de forma opcional (BRASIL, 2015b)

Antes disso, Zymler (2013) já alertava para a necessidade de identificar claramente quais riscos deveriam ser suportados por quem, para maior segurança jurídica e o TCU terminou por impor essa alocação ao determinar que:

*preveja, doravante, nos empreendimentos a serem licitados mediante o regime de contratação integrada, previsto no art. 9º da Lei nº 12.462/2011, uma “matriz de riscos” no instrumento convocatório e na minuta contratual, de forma a tornar o certame mais transparente, fortalecendo, principalmente, a isonomia da licitação (art. 37, XXI, da Constituição Federal; art. 1º, § 1º, IV, da Lei nº 12.462/2011) e a segurança jurídica do contrato (art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal) (TCU, 2013)*

Deste modo, por força da atuação da Corte de Contas, outra importante característica do EPC, a distribuição de riscos entre os contratantes, passa a integrar o modelo de contratação integrada.

### 3.2.4 SEGURO E GARANTIA

A lei do RDC, afasta explicitamente a aplicação do estatuto licitatório de 1993, exceto nos casos que indica. Ao mesmo tempo, sua redação original não mencionava a quantificação de garantias. A lacuna foi suprida posteriormente (BRASIL, 2014),

informando que elas, assim como já determinado para os seguros, serão compatíveis com as condições do setor privado.

Esta disposição tem o condão de trazer mais segurança à contratação dos empreendimentos, permitindo percentuais de garantias variados conforme a característica de cada um e adoção de seguros já incorporados como boas práticas no ambiente privado, tais como de cumprimento de obra, de pagamento de obrigações, risco de engenharia ou responsabilidade civil (CONSULTORIA, 2015).

### *3.3 Depois da Contratação Integrada*

#### 3.3.1 ESTATUTO DAS EMPRESAS ESTATAIS

A Lei nº 13.303/2016 traz, em seu Título II, as regras específicas de licitação para o setor, empresas públicas e sociedades de economia mista, previstas na Emenda Constitucional nº 19. Sua redação traz, ao mesmo tempo, uma redação semelhante à do artigo 9º da Lei nº 8.666/93 e a previsão da contratação integrada, requerendo um certo esforço hermenêutico. Também inova ao apresentar a contratação semi-integrada.

Se a Lei nº 8.666/1993 nasce seis meses depois de um processo de impeachment, esta é lançada no decorrer de outro.

A contratação integrada reproduz em parte os dispositivos do RDC, com alguns aperfeiçoamentos. Os critérios de adoção são os mesmos, acrescido de serviços de natureza predominantemente intelectual e o critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou técnica e preço. A matriz de riscos, antes imposta pelo TCU, aqui integra a norma. As definições de anteprojeto e projetos básico e executivo também são conservadas.

Por outro lado, as estipulações sobre garantias infelizmente retomam a disposição da Lei nº 8.666/93.

A vedação a termos aditivos passa explicitamente se coordenar com a matriz de riscos, ou seja, a proibição aplica-se aos riscos assumidos pela contratada. Parece-nos uma elaboração melhor, pois até mesmo os casos fortuitos e alterações de pequena monta ao projeto poderão ter seus riscos repartidos. Com isso, a matriz de riscos cresce em importância, devendo haver ainda mais cuidado na sua montagem.

A inovação trazida pela contratação semi-integrada consiste em contratar a

execução de objeto a partir de um projeto básico existente e que poderá ser modificado pela contratada, por sua conta e risco, “desde que demonstrada a superioridade das inovações em termos de redução de custos, de aumento da qualidade, de redução do prazo de execução e de facilidade de manutenção ou operação” (BRASIL, 2016b). A modalidade é limitada aos casos em que houver possibilidade de execução por diferentes metodologias ou tecnologias, não havendo previsão para os demais casos de contratação integrada.

A norma proíbe a participação de autor de anteprojeto ou autor de projeto básico na licitação para obras e serviços de engenharia. A melhor interpretação integrada do texto é que autores de anteprojetos não podem participar de licitações de contratações integradas e autores de projetos básicos não podem participar das demais.

Outra inovação permite que as estatais regulem a manifestação de interesse para se receba projetos para empreendimentos destinados a atender suas necessidades. Nestes casos, seu autor poderá participar da licitação para sua execução e, caso não a vença e ceda a propriedade intelectual, lhe caberá indenização.

### 3.3.2 NOVA LEI DE LICITAÇÕES

Desde 1995 tramitam no Congresso Nacional mais de uma centena de projetos destinados a modificar, no todo ou em parte, os estatutos licitatórios. Ao tempo deste trabalho, a matéria encontra-se consolidada no Projeto de Lei nº 6.814/2017. (BRASIL, 2017)

Ele reproduz os conceitos de contratação integrada e semi-integrada da Lei nº 13.303/2016, assim como a proibição de participação do autor de anteprojeto e projeto, conforme o caso.

Embora os conceitos de anteprojeto e projeto executivo persistam, abandona-se o de projeto básico em favor de um novo “projeto completo”, com praticamente a mesma descrição. Mais do que mera semântica, vemos ocorrer uma possibilidade de afastamento em relação à formulação técnica do CONFEA, o que, talvez, mereça uma análise mais aprofundada.

Outra modificação pertinente ao tema importante é o abandono dos requisitos para adoção da contratação integrada ou semi-integrada em favor apenas de um parâmetro de valor, vinculado ao da lei das PPP, isto é, seriam permitidas essas formas de

contratação para objetos de valores superiores a dez milhões de reais. Este limite não se aplicaria a “projetos de ciência, tecnologia, inovação e ensino técnico ou superior”.

No capítulo das garantias, os atuais percentuais de 5 e 10% passam a ser de 20 e 30%, respectivamente, mas a inovação fica por conta da possibilidade de que ela seja substituída pela possibilidade de haver seguradora que se sub-rogue nos direitos e obrigações do contratado em caso de descumprimento.

Quanto à distribuição de riscos, vemos avanços e retrocessos. Embora o projeto trate mais extensamente do tema, a matriz de riscos é tratada como instrumento opcional, sendo que já nos parece suficientemente demonstrado que ela é essencial à contratação integrada. Os riscos cuja securitização seja oferecida no mercado deverão ser preferencialmente alocados à contratada. As partes ficam protegidas contra variações na política tributária, posto que variações, para mais ou para menos, de tributos suportados pela contratada não são riscos atribuíveis.

A vinculação entre a matriz e a vedação a aditivos também foi aproveitada do Estatuto das Estatais, com formulação ligeiramente diferente: ao invés de proibi-los expressamente, informa que as condições previstas na matriz não ensejam o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato. É importante notar que tanto esta formulação quanto a das estatais relativizam o prazo certo. Não havendo proibição clara de extensão do prazo de execução, sua alteração pode compor a matriz, o que deve ser tratado com cuidado.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As normas que regem licitações e contratos administrativos no direito brasileiro formam, na atualidade, um conjunto relativamente complexo. A norma padrão é a Lei nº 8.666/93. Pregões e concessões, incluídas as PPP têm um normativo próprio que admite a aplicação subsidiária daquela lei. O mesmo acontece com o RDC, porém de forma mais restrita, sabendo-se ainda que seu emprego é discricionário. Empresas públicas e sociedades de economia mista têm um estatuto integralmente próprio, que afasta a norma padrão quase que inteiramente, exceto nos casos de desempate e de direito penal.

A contratação integrada não é simplesmente a adoção do EPC no Direito Administrativo Brasileiro, mas fonte de sua idealização, apropriando-se de suas características e as adaptando. A lição de Maximiliano (2000) merece uma certa revisão:

*O autor aparente de norma positiva apenas assimila, aproveita e consolida o que encontra no país e, em pequena parte, entre povos do mesmo grau de civilização.*

Nem sempre a proporção será a que o autor propõe, conforme se verifica no caso que leva do EPC à contratação integrada.

Traço comum ao menos às normas padrão, do RDC e para empresas estatais é terem sido introduzidas em tempos conturbados e de forma reativa a clamores populares e de grupos de pressão. A pressa não é boa conselheira e isto se reflete na qualidade desses regramentos. Em particular no caso do RDC, sua evolução é quase caótica, sendo exemplos a construção da lista de possibilidades de aplicação e a confusão nos critérios para adoção da contratação indireta.

Espera-se que o estatuto em gestação no Congresso chegue a termo em um ambiente de maior tranquilidade institucional, porém, em seu estado atual, já se identificam possibilidades de melhoria.

A normas que introduziram a contratação integrada no Direito Administrativo brasileiro assimilaram gradualmente elementos do EPC. É um movimento que começa pela superação da proibição de que autor do projeto se habilite a executá-lo.

Este instituto, justificado sob o princípio da igualdade termina por ser excepcionado justamente em contratações de vulto (concessões, grandes obras), ao mesmo tempo em permanece válido na norma padrão. Assim, em termos de volume de recursos públicos ele perde importância, mas sob o prisma do número de agentes públicos que atinge, ainda é extremamente relevante. Isto permite questionar se essa é a melhor

opção legislativa ou se os esforços de profissionalização do servidor público também não deveriam capacitá-los a tratar do tema nos casos concretos.

A maior aproximação do EPC vem a ser com a contratação integrada a partir da legislação do RDC. Nela encontram-se o *lump sum*, a repartição de riscos e a **possibilidade** de que inadimplementos contratuais tenham uma recuperação economicamente integral, pela flexibilidade na determinação das garantias e seguros a serem exigidos.

Infelizmente os critérios para utilização da contratação integrada ficaram confusos na norma. É lógico supor que os custos maiores associados à repartição de riscos serão mais facilmente compensáveis ou justificáveis em objetos maior vulto ou complexidade e isto já estava previsto na redação original, que replicava o conceito da norma da Petrobras. Porém, o legislador procurou estreitar os limites de escolha, requeitando critérios associados ao tipo de licitação por técnica e preço ao mesmo tempo que também permitia o menor preço. O fato é que, no ambiente, do RDC, é preferível, para a contratação integrada, optar por técnica e preço.

O Estatuto das Estatais trouxe novidades sobre a matéria, caso da contratação semi-integrada e da melhor integração entre distribuição de riscos e proibição de aditivos, que ainda necessita ser observada na prática. Também houve um retrocesso, ao limitar novamente as garantias.

No projeto da nova lei de licitações, mais um misto de avanços e retrocessos. A contratação integrada submete-se apenas a uma linha de corte financeiro e o seguro integral encontram-se na primeira categoria, mas a substituição de percentuais de garantias revela um critério tão arbitrário quanto os 5% de participação do autor de projeto. A matriz de riscos opcional, se mantida no texto final, deve ser novamente modulada pelo TCU para as contratações integradas.

O manejo dos riscos associados deve merecer especial atenção do aplicador da norma, visto que seu desprezar já ocasionou más consequências na aplicação do EPC em seu país de origem.

E preciso considerar que todas as inovações da contratação integrada (alocação de riscos, prazo e preço certo, securitização) não são simplesmente absorvidas pelo contratado. Elas terão reflexo no preço final majorado, o qual, espera-se, não terá tantas variações e resultará em maior efetividade na entrega. Para que isto ocorra, é necessário apuro, planejamento e conhecimento por parte dos aplicadores.

Por fim, importa relatar uma pequena anedota que ouvimos ainda no início da

carreira profissional: a administração, necessitando de um cavalo, não descreve adequadamente sua necessidade e ganha a licitação a oferta de um camelo. A fiscalização, por sua vez, também não realiza seu trabalho e recebe-se e paga-se por uma girafa. Com isso queremos ressaltar que, a despeito dos méritos que a contratação integrada possa ter, nenhuma estratégia de obtenção é mais importante do que se saber com precisão do que se necessita e fiscalizar com aplicação o desenvolvimento e a entrega do que foi contratado.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, F. H. Plano Cruzado. **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro**, Rio de Janeiro, [2010]. Disponível em <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-cruzado>>. Acesso em 3 jul. 2018.

BARBOSA, G. C. Processo Licitatório no Brasil: Evolução Normativa. **Ciências Sociais em Perspectiva**. Cascavel, v.8, n. 15, p. 145-159, 2 sem. 2009. Disponível em <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/ccsaemperspectiva/article/view/2330/3161>>. Acesso em 1 jul. 2018.

BELCHIOR, P. G. **O Novo Orçamento-Programa**. Rio de Janeiro: Pallas, 1976.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.814/2017. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e revoga a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dispositivos da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Disponível em <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=F6874172357AB69A24F04F251368FD59.proposicoesWebExterno1?codteor=1523083&filenome=PL+6814/2017](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=F6874172357AB69A24F04F251368FD59.proposicoesWebExterno1?codteor=1523083&filenome=PL+6814/2017)>. Acesso em 1 jul. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção 1, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 26 mai. 2018.

BRASIL. Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998. Aprova o Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS previsto no art. 67 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 ago. 1998. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2745.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2745.htm)>. Acesso em 30 mai. 2018.

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 1 fev. 1922. Seção 1, p. 2397. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4536-1922.htm)>. Acesso em 1 jun. 2018.

BRASIL. Decreto nº 5.163, de 30 de julho de 2004. Regulamenta a comercialização de energia elétrica, o processo de outorga de concessões e de autorizações de geração de energia elétrica, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Edição Extra. Brasília, DF, 30 jul. 2004. Disponível em <[http://planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d5163.HTM](http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5163.HTM)>. Acesso em 3 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 6.025, de 22 de janeiro de 2007. Institui o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Edição Extra. Brasília, DF, 22 jan. 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm)>. Acesso em 3 jul. 2018.

BRASIL. Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922. Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, DF, 10 nov. 1922. Seção 1, p. 21073. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1910-1929/anexo/And15783-22.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1910-1929/anexo/And15783-22.pdf)>. Acesso em 1 jun. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm)>. Acesso em 1 jun. 2018.

BRASIL. Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 25 nov. 1986. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm)>. Acesso em 2 jun. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 11 nov. 1995. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm)>. Acesso em 2 jun. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 6 jun. 1998. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)>. Acesso em 2 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 21 jun. 1968. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L5456.htm)>. Acesso em 2 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 22 jun. 1993. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 2 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 8 jul. 1995. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9074cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074cons.htm)>. Acesso em 2 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 7 ago. 1997. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/19478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19478.htm)>. Acesso em 2 abr. 2018.

BRASIL. Lei nº 11.514, de 13 de agosto 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2008 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 14 ago. 2007. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11514.htm)>. Acesso em 3 jul. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; (...). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 5 ago. 2011. Seção 1. 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 15 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012. (..) altera as Leis nos (...) 12.462, de 4 de agosto de 2011 (...). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 19 jul. 2012. Seção 1. 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 15 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.745, de 19 de dezembro de 2012. Altera as Leis nos (...) 12.462, de 4 de agosto de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 20 dez. 2012. Seção 1. 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 15 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012. Altera as Leis nos 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública (...). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 28 dez. 2012. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12766.htm)>. Acesso em 15 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.980, de 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. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 29 mai. 2014. Seção 1. 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 15 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.173, de 21 de outubro de 2015. . (..) altera as Leis nos (...) 12.462, de 4 de agosto de 2011 (...). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 22 out. 2015. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13173.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13173.htm)>. Acesso em 15 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.190, de 19 de novembro de 2015. Altera as Leis nos 12.462, de 4 de agosto de 2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, 7.210, de 11 de julho de 1984, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.935, de 18 de novembro de 1994, 11.196, de 21 de novembro de 2005, e 12.305, de 2 de agosto de 2010; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 20 nov. 2015. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13190.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13190.htm)>. Acesso em 15 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016. Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação (...). **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 12 jan. 2016. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm)>. Acesso em 15 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 1 jul. 2016. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13303.htm)>. Acesso em 30 jun. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 1.006, de 30 de dezembro de 2004. Veta parcialmente o Projeto de Lei no 2.546, de 2003 (nº 10/04 no Senado Federal), que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF. 31 dez. 2004. Seção 1. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Msg/Vep/VEP-1006-04.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Msg/Vep/VEP-1006-04.htm)>. Acesso em 5 jun. 2018.

COELHO, J. (Org.) **Teoria e Processo do Orçamento**. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1952.

CONFEA. Resolução nº 361, de 10 de dezembro de 1991. Dispõe sobre a conceituação de Projeto Básico em Consultoria de Engenharia, Arquitetura e Agronomia. Disponível em: <<http://normativos.confea.org.br/ementas/imprimir.asp?idEmenta=409&idTiposEmentas=5&Numero=361&AnoIni=1991&AnoFim=1991&PalavraChave=&buscarem=conteudo>>. Acesso em 16 jul. 2018.

CONSULTORIA LEGISLATIVA DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. **A Lei de Licitações e Contratos e o Regime Diferenciado de Contratações**. 8 jul. 2015. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/lei-das-licitacoes/documentos/audiencias-publicas/08-07.15/apresentacao-do-sr-tarcisio-gomes-de-freitas>>. Acesso em 16 jul. 2018.

ELEIÇÃO DA SEDE DA COPA DO MUNDO FIFA DE 2014. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2018. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Eleição\\_da\\_sede\\_da\\_Copa\\_do\\_Mundo\\_FIFA\\_de\\_2014](https://pt.wikipedia.org/wiki/Eleição_da_sede_da_Copa_do_Mundo_FIFA_de_2014)>. Acesso em: 1 jun. 2018.

ELEIÇÃO DA CIDADE-SEDE DOS JOGOS OLÍMPICOS DE VERÃO DE 2016. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2018. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/wiki/Eleição\\_da\\_cidade-sede\\_dos\\_Jogos\\_Olímpicos\\_de\\_Verão\\_de\\_2016](https://pt.wikipedia.org/wiki/Eleição_da_cidade-sede_dos_Jogos_Olímpicos_de_Verão_de_2016)>. Acesso em: 3 fev. 2018.

EUA. Constitution (1789). Disponível em <<http://constitutionus.com>>. Acesso em 16 mai. 2018.

FERNÁNDEZ, E. F; PEDROSA JUNIOR, O. A.; PINHO, A. C. Contrato LSTK. In: **Dicionário do Petróleo em Língua Portuguesa**. [2009]. Disponível em <<http://dicionariodopetroleo.com.br/dictionary/contrato-lstk/>>. Acesso em 20 jun. 2018.

FORTES JR. **Breve História das Licitações no Brasil**. 2017. Disponível em <<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em 3 jul. 2018.

FRANÇA. Constitution (1791). Disponível em <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-de-1791.5082.html>>. Acesso em 16 mai. 2018.

FREITAS, R. **A Repartição de Riscos na Contratação Integrada**. 2015. Disponível em <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/reparticao-de-riscos-na-contratacao-integrada-08102015>>. Acesso em 3 abr. 2018.

GOZZI, G. Estado Contemporâneo. In: BOBBIO, N; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12. Ed. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial, 2002. v. 1. p. 401-409.

HUSE, J. **Understanding and Negotiating Turnkey and EPC Contracts**. 2 ed. Londres: Sweet & Maxwell, 2002.

IMPEACHMENT DE DILMA ROUSSEFF. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2018. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Impeachment\\_de\\_Dilma\\_Rousseff&oldid=52307584](https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Impeachment_de_Dilma_Rousseff&oldid=52307584)>. Acesso em: 9 jun. 2018.

IMPEACHMENT DE FERNANDO COLLOR. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2018. Disponível em: <[https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Impeachment\\_de\\_Fernando\\_Collor&oldid=52558381](https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Impeachment_de_Fernando_Collor&oldid=52558381)>. Acesso em: 4 jul. 2018.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14 ed.. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, M. **Curso de Direito Administrativo**. 11 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MARINELA, F. **Direito Administrativo**. 12 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MAXIMILIANO, C. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo**. Atualizado por Eurico de Andrade Azevedo e Vera Monteiro. 14 ed. São Paulo: Malheiros. 2006

MEIRELLES, H. L., BURLE FILHO, J. E. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42 ed. São Paulo: Malheiros. 2016.

MUKAI, T. **O Novo Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Públicos**. 3 ed. rev. atu. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

PAINEL DO ORÇAMENTO FEDERAL. Acesso Público. Disponível em <<https://www1.siop.planejamento.gov.br/painelacessopublico>>. Acesso em 2 jul. 2018.

PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PUBLIC UTILITY REGULATORY POLICIES ACT. In: Wikipedia, The Free Encyclopedia. Flórida: Wikimedia Foundation, 2018. Disponível em <[https://en.wikipedia.org/wiki/Public\\_Utility\\_Regulatory\\_Policies\\_Act](https://en.wikipedia.org/wiki/Public_Utility_Regulatory_Policies_Act)>. Acesso em 10 jun. 2018.

RAMOS. S. Decreto-lei nº 2.300: Exposição de motivos. **Revista de Direito Administrativo**, FGV, Rio de Janeiro, v. 166, p. 169-175, 2015. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/download/45345/43832>>. Acesso em 3 jun. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 10.395 de 17 de dezembro de 1970. Dispõe sobre obras, serviços, compras e alienações da Administração centralizada e autárquica do Estado e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP. 18 dez. 1970. p. 2. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1970/lei-10395-17.12.1970.html>>. Acesso em 3 jun. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 89 de 27 de dezembro de 1972. Dispõe sobre obras, serviços, compras e alienações da Administração centralizada e autárquica do Estado e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP. 28 dez. 1972. p. 2. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1972/lei-89-27.12.1972.html>>. Acesso em 3 jun. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Projeto de Lei n. 259 de 1970. Dispõe sobre obras, serviços, compras e alienações da Administração centralizada e autárquica do Estado e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, SP. 23 out. 1970. p. 62-66. Disponível em <[https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaD02001Documento\\_11\\_4.aspx?link=/1970/executivo/outubro/23/pag\\_0062\\_28GA9LLBGA8E4eD7EIMO1VHIMMR.pdf&pagina=62&data=23/10/1970&caderno=Executivo&paginaordenacao=100062](https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaD02001Documento_11_4.aspx?link=/1970/executivo/outubro/23/pag_0062_28GA9LLBGA8E4eD7EIMO1VHIMMR.pdf&pagina=62&data=23/10/1970&caderno=Executivo&paginaordenacao=100062)>. Acesso em 3 jun. 2018.

SOURCES of English Constitutional History: Magna Carta. Disponível em: <[http://www.constitution.org/sech/sech\\_044.htm](http://www.constitution.org/sech/sech_044.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2018.

STEINBERG, H. M. **Understanding and Negotiating EPC Contracts**. Oxon: Routledge, 2017. v. 1.

TCU. Acórdão nº 1465/2013–Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/ObterDocumentoSisdoc?seAbrirDocNoBrowser=true&codArqCatalogado=6232033>>. Acesso em 28 jun. 2018.

TCU. Acórdão nº 3569/2014–Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A3569%2520ANOACORDAO%253A2014%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1>>. Acesso em 28 jun. 2018.

TCU. Acórdão nº 1388/2016–Plenário. Relatora: Ministra Ana Arraes. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1388%2520ANOACORDAO%253A2016%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522/DTRELEVANCIA%2520desc/false/1>>. Acesso em 28 jun. 2018

TCU. Acórdão nº 2725/2016–Plenário. Relator: Ministro Walton Rodrigues. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d31353930373430&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-COMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em 28 jun. 2018

ZYMLER, B.; DIOS, L. C. **Regime Diferenciado de Contratação - RDC**. 2 ed. rev. atu. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.