

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
MESTRADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS

JAQUELINE VILELA ARAUJO PAIM

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES: UMA ANÁLISE  
DE CONTRATOS EM UMA EMPRESA PÚBLICA**

BELO HORIZONTE  
2015

JAQUELINE VILELA ARAUJO PAIM

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES: UMA ANÁLISE  
DE CONTRATOS EM UMA EMPRESA PÚBLICA**

Dissertação apresentada ao Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Contabilidade e Controladoria, do Departamento de Ciências Contábeis, da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

Área de concentração: Controle Gerencial.

Orientador: Prof. Dr. Poueri do Carmo Mário

BELO HORIZONTE  
2015

**Jaqueline Vilela Araújo Paim**

Esta Dissertação foi julgada adequada pelo Curso de Mestrado em Ciências Contábeis da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

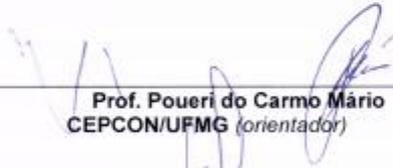
Belo Horizonte, 25 de setembro de 2015.



---

Prof. Wagner Moura Lamounier  
Coordenador em exercício do Curso

**BANCA EXAMINADORA**

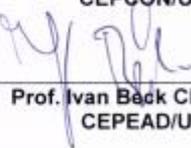


---

Prof. Pueri do Carmo Mário  
CEPCON/UFMG (*orientador*)

---

Prof. Jose Roberto de Souza Francisco  
CEPCON/UFMG



---

Prof. Ivan Beck Ckagnazaroff  
CEPEAD/UFMG

Belo Horizonte, 2015

Dedico ao Rodrigo.  
Obrigada por permanecer ao meu lado  
Enquanto tento escrever a minha vida.  
Na alegria e na tristeza;  
Na saúde e na doença;  
Na riqueza e na pobreza;  
Nos artigos e nos trabalhos;  
Na dissertação.

## AGRADECIMENTOS

Eu te agradeço Deus, por se lembrar de mim e pelo Teu favor e o que me faz crescer!!!

Ninguém pode apagar a história que Deus escreveu pra mim... no meio da jornada quando penso em desistir, eu olho para o céu e vejo Deus sorrir pra mim...!

Ao meu grande amor, Rodrigo, muito obrigada por tanta renúncia, dedicação, compreensão e cumplicidade!!! Obrigada por aceitar comemorar nossos 3 anos de casamento junto com a turma do mestrado! Esse tempo não foi fácil mas certamente não aconteceria se não fosse a sua doce presença em minha vida. Esse mestrado é mais seu do que meu, essa vitória é por você e para você, razão da minha vida. Obrigada por acreditar muito mais em mim do que eu mesma... Lindo, não uso mais muletas, como direi “não” agora? Rsr

Aos meus pais, Jaques e Regina, por terem investido em mim mais do que investiram neles mesmos! Obrigada por acreditarem sem existir nenhuma garantia que daria certo. Mãe, obrigada por todas as orações, pelas preocupações, pelos lanches e almoços deliciosos, mesmo quando eu não tinha muito tempo para saboreá-los. Muito obrigada por esse amor incondicional que eu nunca vi igual... Pai, obrigada por ensinar-me que a educação é a única coisa que temos e é a única forma de mudarmos uma realidade. Obrigada por todo o orgulho que sentem de mim, eu não mereço! Amo vocês!

Além de tudo que eu sou, meus pais deram-me um outro presente, meu querido irmão, “menino”. Junior, muito obrigada por existir e ensinar-me que aceitar as diferenças é muito importante e significa amor. Amo você, meu irmão!!! Nunca ninguém chamou-me de mestre com tanta convicção e orgulho como você! Espero nunca desapontá-lo.

Muito obrigada à todos os meus familiares, tios, primos, sobrinhos, cunhados, sogros e avó.

Quantas vezes eu pensei em desistir? Inúmeras, muito mais do que eu consigo lembrar nesse momento. Nunca tive um desafio tão difícil a ser vencido, achei que não chegaria aqui... mas cheguei! Glórias ao meu eterno Deus! Ao meu Pai do céu que cuidou de mim em todos os momentos, Ele cuidou de tudo, desde o início, desde quando eu nem sabia o que era aquela novidade na qual eu estava entrando, o mestrado.

Falando em oração, foram elas que sustentaram-me e permitiram-me chegar até aqui... Leila e Rose, a vocês, minha eterna gratidão! Como pode alguém orar tanto por outra pessoa? Desejo que tudo que desejaram a mim em oração, seja multiplicado na vida e família de vocês! Que maravilhoso, revigorante e delicioso, era encontrar com alguém que dizia assim: - Jaque, estou orando por você! Vi seu pedido na Torre e estou orando... A Poli ainda dizia assim, estou orando pelo seu pedido e do Rodrigo também! Obrigada, à todas as minhas duplas na campanha, ao grupo de oração da minha mãe, à minha amada Igreja por importar-se comigo!

Agradeço aos meus queridos amigos, à todos que entenderam minha ausência, que torceram por mim. Juninho, Poli, Danilo, Anne, Vini, Caio, Jana, Marquinhos, Lipe, Pat, Dani, Nili, Anderson, Carol, Jujulita, Dani, Rafa, Thiago, Mandinha, Geice, Kelinha, Sarinha, Leo, Polly, Nat, Aninha, Lora. Esse grupo é muito maior... minha maior riqueza são meus amigos.

Jacy, que fez parte de quase toda minha vida estudantil e nesse mestrado, orou por mim, fiquei completamente emocionada. Obrigada por acreditar e confiar tanto em mim, minha

irmã linda, loira, louca e muito inteligente! Mi, minha amiga fisicamente mais distante e tão sábia, mesmo achando loucura, mesmo sem entender, apoia-me em todas as decisões... a cada nova matrícula em um curso, desperto nela uma nova preocupação. Amigas para sempre...

Esse mestrado foi, com certeza, singular, e a melhor coisa que trouxe foi os amigos... sou eternamente grata pela vida de cada um de vocês e lembrarei-me com muito carinho de todos... Patizinha, a mestre mais linda que já vi!!! Companheira das madrugadas, também sofreu junto comigo, mas acreditou sempre e, no final, quando ela já tinha terminado, teve a sensibilidade de oferecer-me ajuda e ajudar-me. Isso não tem preço. Wanderson, minha dupla querida, tão simples, tão atencioso comigo, obrigada por além de acreditar, permitir que eu de fato virasse, professora. Obrigada pelo presente em metodologia e posteriormente, minha primeira publicação em revista, o que você fez por mim, não tem como retribuir!!! Samuca, tão inteligente e atencioso, muito obrigada pela paciência em ensinar-me métodos e principalmente que o zero também é número! Obrigada por sempre ajudar-me em todos os meus apuros... Louis, esse é o cara!!! Joana e eu somos casadas, mas ele, além de casado tem dois filhos e não deixou a peteca cair... estudava conosco pela madrugada, aos finais de semana, feriados, abria as portas da casa e do escritório, enfim, foi meu companheiro! Joana, tão inteligente, decidida e dedicada, nunca esquecerei o que fez por mim em Teoria, ensinou-me com tanta paciência, sou para sempre grata. Paulinho, Rafa, Rodrigo, Norton, Dani, Andreilino e Fabricio, o meu muito obrigada a vocês também, pelo companheirismo e ajuda.

Fiz duas lindas amizades que ultrapassaram o *campus*, duas flores que quero cultivar para sempre em meu jardim... Natalia e Lilian. A Li, foi minha dupla quando eu achava que não mais conseguiria e, graças a ela, tive meu primeiro artigo aprovado em um congresso. Hoje somos amigas e peço a Deus para que a sua vida seja muito abençoada. A Flor, é a flor, não tem jeito, falamos de tudo (todo dia), reclamamos do mestrado, pensamos igual, temos sonhos em comum... Ensinou-me, abriu as portas da sua casa para receber-me com muito carinho.

Agradeço profundamente ao meu orientador, Professor Poueri, pela paciência, dedicação e por acreditar em meu trabalho. Olhou em meus olhos e disse que limitações todos nós temos, isso fez diferença em minha vida. Somos tão diferentes e isso ensinou-me muito, obrigada! Com certeza é o melhor orientador que eu poderia ter.

Agradeço aos professores do mestrado, Jacqueline, Ricardo, Laura, Wagner e Marcia, por todo ensino e, aos professores que participaram da minha qualificação, José Roberto e Ivan, muito obrigada pelas contribuições ao meu trabalho e por todas as melhorias sugeridas. À equipe da secretaria do Cepcon, Joyce, Pat e Alex, muito obrigada por terem ouvido todos os meus desabafos e por deixar-me chorar até na secretaria... Agradeço aos colegas que também pesquisaram sobre o RDC, especialmente ao Waldevique. Agradeço ao TCE-MG (Luiz Henrique) pela imensa contribuição ao meu trabalho e à Prof. Marcia Prímola pela indicação.

Agradeço, cheia de alegria, aos meus alunos! São eles que estão ensinando-me a ser professora e dando sentido à esse mestrado. Isso é a realização de um sonho.

Por fim, agradeço à Infraero, objeto desse estudo, por ter permitido que esse sonho fosse realizado e aberto todas as portas para mim. Agradeço aos meus colegas que ajudaram-me de todas as formas, desde o início do curso, citarei alguns: Eryka, Anne, Jaque, Marta, Capucho, Romulo, José Neto, Walter, Beth, Laurinha, Eder, Clau, Mari, João, Paulinha, Alê, Silvério, Verena, Mari, “Coco”, Nilli, “Sergião”, Edina e todos os meus colegas do CSBH...

Nunca me deixes esquecer,  
que tudo o que tenho e tudo o que sou,  
o que vier a ser,  
vem de Ti, Senhor!!!

## RESUMO

PAIM, Jaqueline Vilela Araújo. *Regime diferenciado de contratações: uma análise de contratos em uma empresa pública*. Belo Horizonte, 2015. 110 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

O modelo tradicional de contratações públicas, normatizado pela Lei Geral de Licitações – LGL - é objeto de críticas. A administração pública se viu diante de desafios que envolviam ações para melhoria da sua infraestrutura, tendo em vista que o Brasil foi escolhido como país sede de eventos esportivos mundiais de destaque nos anos de 2013, 2014 e 2016. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC - foi criado com a finalidade de trazer eficiência às contratações públicas e com o objetivo principal de viabilizar, em tempo hábil, a implementação da infraestrutura necessária para a realização desses eventos. O presente trabalho, de abordagem empírica, exploratória e qualitativa teve como objetivo geral verificar se o RDC foi mais eficiente para a Infraero se comparado à LGL, inclusive no que tange aos contratos celebrados e, se poderia ser uma forma de licitação substituta à da LGL, deixando de ser exclusivo para eventos específicos. O trabalho utilizou o estudo de caso como estratégia de pesquisa. A unidade de análise é o RDC na Infraero e para atender ao objetivo proposto de verificar a eficiência desse novo regime de contratação para essa empresa pública, duas de suas licitações e respectivos contratos foram analisados. Utilizou-se também de entrevistas, observação participante e análise documental na Infraero e entrevista em um Tribunal de Contas, órgão de controle externo. Como parte da metodologia, criou-se simulações com o objetivo de verificar se a substituição de uma forma de licitação pela outra traz redução do tempo de licitação. Foi verificada, por meio das simulações, que a licitação por meio do RDC é mais ágil do que a licitação por LGL. O tempo gasto pelas comissões de licitação também é menor quando a licitação é feita por RDC. Em relação aos contratos, o decorrente da Concorrência não foi exequível, não foi executado dentro do prazo contratual e está paralisado. Caso seja retomado, haverá um aumento de mais de 20% no valor do contrato, que já havia sido reajustado em quase 7% do valor inicial contratado. O decorrente do RDC pode ser considerado exequível, não foi aditado e os seus serviços foram prestados até o final da execução contratual dentro do prazo estabelecido. Percebeu-se que em relação à fiscalização contratual não há mudança no RDC e que a opinião do órgão externo de controle é diferente da opinião da Infraero em relação ao estágio de desenvolvimento do RDC, principalmente quanto aos contratos.

Palavras-Chave: Licitação. Contratos. Lei Geral de Licitações. Regime Diferenciado de Contratações.

## ABSTRACT

PAIM, Jaqueline Vilela Araújo. *Regime diferenciado de contratações: uma análise de contratos em uma empresa pública*. Belo Horizonte, 2015. 110 p. Dissertation (Master in Accounting). Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

The traditional model of public procurement, regulated by the General Law of Bids - LGL - is criticized. The government was faced with challenges involving actions to improve its infrastructure, given that Brazil was chosen as a country leading global sporting events established in the years 2013, 2014 and 2016. The Differentiated Regime of Public Procurement - RDC - was created in order to bring speed and efficiency to public contracts and with the main objective of enabling, in a timely manner, the implementation of the necessary infrastructure for carrying out such events. This work, empirical, exploratory and qualitative approach aimed to verify that the RDC was more efficient to Infraero compared to LGL, including with regard to contracts and could be a way to substitute bid to LGL, no longer exclusive to specific events. The study used the case study as a research strategy. The unit of analysis is the RDC in Infraero and to meet the proposed objective to verify the efficiency of this new procurement regime to that public company, two of its bids and contracts were analyzed. We also used interviews, participant observation and document analysis in Infraero and interview in a Court of Auditors, external control body. As part of the methodology, it was created simulations in order to verify that the replacement of one form of bidding by the other brings reduction of the bidding time. It was verified, through simulations, that the bid by the RDC is more responsive than the bid by LGL. The time spent by the bidding committee is also lower when the bid is made by RDC. For contracts, the result of the competition was not feasible, it was not executed within the contractual term and is paralyzed. If resumed, there will be an increase of over 20% in contract value, which had been adjusted by nearly 7% of the contracted initial value. The result of the RDC can be considered feasible, it was not added and its services were provided by the end of the contract execution within the deadline. It was noticed that in connection with contract oversight there is no change in the DRC and the opinion of the external body control is different from the opinion of Infraero in relation to their stage of development, especially for contracts.

Keywords: Bid. Contracts. General Law of Public Procurement. The Differentiated Regime of Public Procurement.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Estrutura Organizacional da Infraero.....	52
Figura 2:	Fluxograma da Lei 8.666/93.....	67
Figura 3:	Fluxograma do RDC.....	71

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1:	Histórico normativo do RDC .....	37
Quadro 2:	Comparação entre os tempos gastos nas licitações (sem recurso).....	43
Quadro 3:	Comparação entre os tempos gastos nas licitações (com recurso).....	44
Quadro 4:	Comparação entre as legislações.....	45

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Licitações Homologadas – RDC.....	58
Tabela 2:	Tempo médio (em dias) gasto em licitações.....	61
Tabela 3:	Tempo gasto na licitação RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013.....	64
Tabela 4:	Tempo gasto na Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012.....	65
Tabela 5:	Valores da licitação RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013.....	68
Tabela 6:	Valores da licitação Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012.....	68
Tabela 7:	Simulação de licitação por LGL.....	69
Tabela 8:	Simulação de licitação por RDC.....	73
Tabela 9:	Pagamentos já realizados – TC0039-EG/2013/0023.....	92
Tabela 10:	Pagamentos realizados até recebimento provisório de obras.....	95
Tabela 11:	Pagamentos realizados após recebimento provisório de obras.....	95

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1:	Tempo médio gasto em licitações.....	62
Gráfico 2:	Licitações homologadas em 2012 e 2013.....	62
Gráfico 3:	Licitações homologadas em 2014.....	63

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI:	Ação Direta de Inconstitucionalidade
BDI:	Benefícios e Despesas Indiretas
CAP:	Célula de Aceleração de Processos
CC:	Concorrência
CEF:	Caixa Econômica Federal
CONAB:	Companhia Nacional de Abastecimento
DNIT:	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DOU:	Diário Oficial da União
GTVT:	Gerência Temporária de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória
INFRAERO:	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
LGL:	Lei Geral de Licitações
OS:	Ordem de Serviços
PAC:	Programa de Aceleração do Crescimento
PEC:	Pasta de encaminhamento de correspondências
PPP:	Parcerias Público-Privadas
PSQ:	Planilha de Serviços e Quantidades
RDC:	Regime Diferenciado de Contratações
SICRO:	Sistema de Custos Referenciais de Obras
SINAPI:	Sistema de Preços Custos e Índices
TCU:	Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
1.1 Problema .....	19
1.2 Objetivo.....	19
1.2.1 Objetivos específicos.....	20
1.3 Justificativa .....	20
1.4 Organização do conteúdo .....	22
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	23
2.1 Contratos .....	23
2.2 Custos de transação .....	27
2.3 Administração Pública .....	29
2.4 Eficiência.....	31
2.5 Licitações .....	33
2.6 Regime Diferenciado de Contratações - RDC .....	36
<b>3 METODOLOGIA</b> .....	46
3.1 Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero .....	50
3.2 Protocolo para o estudo de caso .....	52
3.3 Modelos das simulações realizadas.....	55
<b>4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS</b> .....	57
4.1 Resultados das simulações .....	69
4.2 Apresentação dos resultados das entrevistas e análise .....	76
4.2.1 Entrevista no TCE-MG .....	83
4.3 Análise dos contratos .....	89
4.3.1 Análise do contrato da LGL .....	89
4.3.2 Análise do contrato do RDC .....	93
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	97
<b>6 REFERÊNCIAS</b> .....	101
<b>APÊNDICE A – Licitações Homologadas</b> .....	107

## 1 INTRODUÇÃO

Tendo em vista a notoriedade do Brasil nos eventos esportivos mundiais ocorridos nos anos 2013 e 2014 e a ocorrer em 2016, e considerando que as contratações do setor público esbarram na morosidade procedimental da Lei Geral de Licitações, 8.666/93 – LGL (BRASIL, 1993), o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC foi criado com a finalidade de trazer eficiência às contratações e com o objetivo principal de viabilizar, em tempo hábil, a implementação da infraestrutura necessária para a realização desses eventos específicos (BRASIL, 2011).

As contratações de serviços, assim como as aquisições de bens pela administração pública, em regra, devem ser feitas mediante procedimento licitatório, de forma a possibilitar o tratamento isonômico a todos àqueles interessados em contratar com o poder público, selecionando a proposta mais vantajosa. No Brasil, a LGL é o principal dispositivo legal que disciplina as licitações públicas no Brasil.

Segundo Fonseca (2013), o modelo tradicional de contratações normatizado pela LGL foi objeto de inúmeras críticas ao longo de sua vigência em razão do formalismo excessivo e de sua limitada capacidade de atender a tempo e a contento as necessidades da administração pública, fazendo, então, emergir uma nova forma de contratação para o Estado, o RDC.

Sendo o Brasil o país sede para eventos esportivos mundiais de destaque, a administração pública se viu diante de desafios que envolviam ações para melhoria de aeroportos, ampliação de leitos no setor hoteleiro, reorganização do sistema de transporte, garantia de segurança para os cidadãos espectadores, turistas, atletas e autoridades, preparação dos palcos para os jogos (o que na maioria dos casos significava reconstruir completamente os principais estádios das cidades escolhidas como sede para os eventos). Além desses desafios, havia um padrão exigido pelas entidades organizadoras e prazos a serem cumpridos, mantendo-se os resultados de qualidade. Para preencher todos esses requisitos era necessário um sistema de contratação que atendessem em tempo todas as demandas desses grandes eventos esportivos.

O RDC (BRASIL, 2011) é aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

- I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO);
- II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II;
- IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS;
- VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo;
- VII - das ações no âmbito da Segurança Pública.

A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero, responsável pela administração aeroportuária e por licitar as obras de infraestrutura para os aeroportos do Brasil, enquadra-se nas aplicações do RDC, tendo participado ativamente de sua elaboração juntamente ao Ministério do Planejamento e sido pioneira em sua utilização. O primeiro RDC foi conduzido pela Infraero em outubro de 2011, sob o título “RDC Presencial nº 001/ADNE/SBJP/2011”, e tinha como objeto a contratação de empresa para execução dos levantamentos topográficos, cadastrais, geotecnia, elaboração dos estudos preliminares, projetos básicos, projetos executivos e demais elementos necessários para ampliação, recuperação das áreas pavimentadas, drenagem, sistema de iluminação, automação do acesso, urbanização, paisagismo, acessibilidade do estacionamento do Aeroporto Internacional Presidente Castro Pinto, em João Pessoa – PB, com fundamento legal no inciso III, art. 1º, da Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011, lei do RDC.

O RDC é uma forma de licitação simplificada que, com o encurtamento dos prazos e a simplificação dos processos, poderia trazer cumprimento das metas para estes eventos. Ou seja, o motivo essencial para a criação do RDC deve-se ao fato da administração pública desejar contratar de maneira mais simplificada, célere e econômica, alcançando, dessa forma, um dos princípios que a norteiam, a eficiência.

A lei do RDC também menciona que o objetivo deste regime é ampliar a competitividade entre os licitantes. De acordo com Diniz, Tadeu e Mário (2008) uma restrição excessiva da participação de empresas nos procedimentos licitatórios pode onerar o custo da contratação uma vez que há uma redução do número de propostas acerca do objeto, o que reflete uma redução da concorrência.

Para alcançar essa eficiência e a simplificação do processo licitatório, o RDC utiliza algumas novidades na forma de contratação. Uma delas é a contratação integrada, que acrescenta a elaboração do projeto básico como atribuição do licitante nas contratações de obras e serviços de engenharia. O contratado se responsabiliza pelo empreendimento como um todo, desde a sua concepção técnica até a execução operacional de todas as etapas do projeto (BRASIL, 2011).

Para promover a celeridade na contratação, segundo Fonseca (2013), o regime conta com a padronização dos instrumentos e a inversão das fases do procedimento, cuja principal inovação é a transferência da fase da habilitação ao momento imediatamente anterior ao encerramento da licitação. Como regra no RDC, somente serão averiguados os requisitos de habilitação do licitante vencedor do certame e após a fase de julgamento das propostas.

Ao contrário da LGL, que determina a apresentação detalhada do orçamento para os interessados, no RDC há um sigilo na apresentação do orçamento, ou seja, os preços propostos e o valor estimado da licitação só serão divulgados para os participantes após encerrado o processo licitatório, exauridos os recursos administrativos. Ressaltasse que esse sigilo é apenas para os licitantes, para os órgãos de fiscalização e controle o orçamento é aberto.

O RDC além de prever institutos como o orçamento sigiloso, a contratação integrada, a inversão das fases do procedimento licitatório, ainda destaca o contrato de eficiência e adota o princípio do desenvolvimento nacional sustentável como diretriz para as contratações públicas de proteção ao meio ambiente propostas por organismos internacionais (FONSECA, 2013).

Essa nova sistemática de contratação vem se consolidando como uma nova modalidade de licitação em caráter permanente, na medida em que o rol de objetivos possíveis de serem contratados pelo RDC foi significativamente ampliado por meio de sucessivas alterações legislativas. A aposta em um procedimento enxuto, racionalizado e com certo grau de

flexibilidade, segundo Fonseca (2013), aponta para avanços em termos de eficiência no campo das contratações públicas.

Costa e Rosinha (2013) acreditam que o RDC é um instrumento que possibilitou grandes avanços para a administração pública na questão de contratações, pois uniu vários dispositivos de boas práticas de contratação em uma só lei. Seja no aspecto da celeridade ou até mesmo na parte procedimental, o RDC possivelmente provocará um forte clamor por alterações e melhorias na Lei 8.666/93, ou até mesmo, provocará a elaboração de uma nova lei geral.

### **1.1 Problema**

Para Oliveira, Neto e Torres (2015) o RDC inovou as formas de contratação relacionadas à esfera pública, o que pode ser considerado como uma alavanca para pensamentos incipientes acerca de outras mudanças nas formas licitatórias consolidadas.

Entretanto o RDC não exige os contratos celebrados de serem assimétricos e incompletos. Tendo em vista a afirmação de McAfee e McMillan (1987) de que, em uma troca, uma parte frequentemente sabe algo relevante para a transação que a outra parte não sabe, e que essas assimetrias de informação estão presentes nas mais variadas atividades econômicas, considerou-se o seguinte problema de pesquisa: **quão eficiente o RDC é para a Infraero se comparado à Lei 8.666/93 e, poderia deixar de ser exclusivo para eventos específicos?**

### **1.2 Objetivo**

O presente trabalho tem como objetivo geral verificar se o RDC foi mais eficiente para a Infraero se comparado à Lei 8.666/93, inclusive no que tange os contratos celebrados e, se poderia ser uma forma de licitação substituta à da Lei 8.666/93, deixando de ser exclusivo para eventos específicos.

### 1.2.1 Objetivos específicos

- i. Analisar, por meio de simulação, se a licitação por RDC é mais eficiente, considerando a agilidade no processo licitatório, do que a LGL;
- ii. Analisar se o contrato celebrado por RDC foi exequível, se houve aditivo e, se os serviços foram prestados até o final do prazo permitido para o contrato;
- iii. Levantar a opinião de órgãos externos de controle e fiscalização sobre o RDC.

### 1.3 Justificativa

Administrar de forma correta os recursos públicos não abrange somente os interesses dos gestores públicos, mas também da sociedade em geral. Busca-se, pois, por leis e normas estabelecer critérios para compra, alienação, locação de bens, contratação e execução de obras e serviços, com o objetivo de selecionar a melhor proposta e mais adequada ao objeto licitado, respeitando os princípios constitucionais. Assim, os recursos públicos são destinados de maneira eficaz e eficiente, também suprimindo as necessidades da sociedade.

Na prática, ao se adotar o RDC, afasta-se a quase totalidade dos dispositivos contidos na Lei 8.666/93 em referência ao procedimento licitatório. E é justamente por isso a necessidade de estudá-lo, identificando-se o que pode ser aproveitado para a melhoria dos procedimentos licitatórios e dos contratos decorrentes, na busca de melhores resultados para a administração pública (e o erário) (SÁ, SANTOS, BRASILEIRO, 2013, p. 7).

A LGL é um importante instrumento para a destinação dos recursos arrecadados pelo governo, entretanto, é muito criticada em virtude de seus enrijecidos e ultrapassados institutos, que tornam o procedimento licitatório excessivamente lento e dispendioso para a administração pública o que pode afetar a eficiência da contratação.

Tendo em vista a necessidade de eficiência nas contratações públicas, conforme princípio constitucional e considerando-se que a Lei 8.666/93 apresenta alguns problemas relacionados à morosidade, o RDC foi pensado e colocado em prática objetivando, principalmente, a eficiência nessas contratações.

Segundo Costa e Rosinha (2013), a eventual constatação de que o RDC seja mais eficiente do que a Lei 8.666/93 poderá levar a economia de recursos, bem como, abrir a possibilidade de

formulação de uma nova Lei Geral de Licitações e Contratos, o que é, por muitos, desejada há anos. Sendo assim, verificar se o RDC é de fato mais eficiente para a Infraero como ente da administração pública, justifica a pesquisa.

Em seu estudo, Fonseca (2013) afirmou que o regime diferenciado que, a princípio, apresentou-se de forma casuística para atender a uma demanda contingencial do Estado, poderá se consolidar de forma permanente, promovendo avanços e mudanças desejáveis no campo das contratações brasileiras.

Corroborando com o exposto, Justen Filho (2013) afirmou que o RDC se trata de uma lei cuja aplicação permite um período de “experimentação legislativa”, talvez preparando-se com ela o terreno para uma completa revisão do marco regulatório das licitações e contratos no Brasil. Nesse contexto, Morano (2013) espera que o novo sistema possa trazer benefícios para os demais em vigor, incentivando a eficiência, agilidade, desburocratização da busca do melhor custo benefício, concretizando-se, assim, o tão sonhado princípio da eficiência dos serviços administrativos.

Segundo Borges Junior (2015), a aplicação do RDC pode contribuir para melhorar a eficiência nos contratos de obras públicas no geral, e não somente para as obras relacionadas aos eventos esportivos que o originou.

Assim, a presente pesquisa visa contribuir para a literatura brasileira de algumas formas e há relevância no tema estudado, considerando-se que o ente público tem sido questionado sobre suas contratações.

Como contribuição para a área acadêmica e para a administração pública, se presta a enriquecer os estudos sobre eficiência do RDC nas contratações e contratos administrativos devido à escassez de estudos na área, tendo em vista que o RDC é um regime novo e com aplicações ainda restritas. Sendo assim, antes de uma possível alteração na LGL é importante que conheça-se de fato o que o RDC está propondo e gerando nas contratações com a administração pública.

A utilidade da pesquisa estende-se à Infraero que poderá verificar os resultados obtidos considerando o processo completo, desde o procedimento licitatório até entrega do objeto contratado, nos dois casos estudados. Com a análise dos casos reais e por meio das

informações geradas, essa empresa pública poderá adequar e otimizar a escolha e utilização dos processos licitatórios e de execução contratual.

#### **1.4 Organização do conteúdo**

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

O capítulo dois contempla o referencial teórico que foi construído com os pilares da Teoria de Contratos e Custos de Transação. Para subsidiar as considerações acerca do processo licitatório e de contratação, também está presente neste capítulo a revisão de bibliografia acerca administração pública, eficiência, licitações e sobre o RDC.

O terceiro capítulo apresenta os aspectos metodológicos e as estratégias e técnicas de pesquisa utilizadas. No capítulo quatro, são apresentados os resultados do estudo de caso e no capítulo cinco estão as considerações finais, incluindo sugestões de pesquisas futuras.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

As contratações públicas no Brasil passam por um processo de modificação, no qual o modelo tradicional de licitação é questionado, principalmente em função de sua morosidade (Costa e Rosinha, 2013). Com o objetivo de tornar as licitações públicas mais céleres e eficientes criou-se o RDC, inicialmente, para eventos específicos. Contudo, essa nova forma de contratar vem consolidando-se como modalidade de licitação, que pode ser um modelo de licitação substituto para a criticada Lei 8.666/93.

Além dos modelos de licitação, o embasamento teórico desse trabalho também discorre sobre a administração pública como utilizadora da licitação, e sobre contratos, produto da licitação, seja ela nos moldes da LGL ou feita por RDC. Essa pesquisa busca verificar se o RDC também trouxe modificações aos contratos e em sua forma de fiscalização por parte da contratante.

Considerando-se que para licitar e contratar há um custo, a fundamentação teórica também inclui os custos de transação, que derivam do ambiente contratual e que podem onerar as contratações públicas, inviabilizando-as.

O referencial teórico dará subsídio para o estudo de caso no que diz respeito às análises dos processos licitatórios e será o direcionador para que as simulações sejam feitas de acordo com o que preconiza as respectivas leis de licitações.

### **2.1 Contratos**

“Contrato é uma categoria jurídica, espécie de negócio jurídico” (ARAÚJO, 1995, p.269).

Na administração pública o modelo de contrato, por força da legislação, está atrelado aos princípios básicos da constituição do Estado e de outras instituições, tendo na sua concepção a premissa de um contrato completo, não obstante, os pressupostos de informação assimétrica e oportunismo que conduzem a um modelo de contrato incompleto pós-assinatura contratual (NASCIMENTO *et al*, 2007).

“Contratos completos seriam aqueles capazes de especificar, em tese, todas as características físicas de uma transação, como data, localização, preço e quantidades, para cada estado da natureza futuro. Em um contrato completo, a princípio, não haveria necessidade de verificação ou determinação adicional dos direitos e obrigações das partes durante sua execução, já que o instrumento delinearía todas as possibilidades de eventos futuros envolvidos com o objeto da contratação” (CATEB; GALLO, 2010, p. 2).

E de acordo com Caminha e Lima (2014) é a partir da teoria econômica do contrato incompleto que se afasta a ideia de completude contratual, por restar demonstrado que nenhum contrato estabelece uma disciplina específica para todos os eventos que poderiam interferir na execução das obrigações. É que especificar todas as possíveis contingências futuras seria uma atividade custosa e, mesmo assim, sujeita a condições de incerteza.

Segundo a teoria econômica, os contratos, sejam eles onerosos ou não, são sempre incompletos. Contratos incompletos são “instrumentos cujo desempenho de seus termos contratuais deixam ganhos potenciais da transação irrealizados, face às informações disponíveis para os agentes e para as cortes de justiça” (CATEB; GALLO, 2010, p. 2).

Existem arranjos institucionais ou relações contratuais que é improvável a existência de uma forma contratual ótima, cabendo precauções para reduzir os custos de transação. Devido a tais custos, Silva e Sauaia (2014) afirmam que os arranjos que buscam eficiência devem adicionar elementos de segurança para reduzir a incerteza do investimento. Mesmo que essa relação contratual tenha como meta o benefício econômico mútuo, há situações em que as partes, agindo unilateralmente, podem interromper o contrato.

Por essa razão é que a própria Lei 8.666/93, ao prever a possibilidade da rescisão unilateral do contrato por razões de interesse público, garante o ressarcimento dos prejuízos regularmente comprovados, do contratado.

A LGL também prevê a mutabilidade unilateral do contrato, permitindo assim, que as partes mantenham o que pactuaram inicialmente, objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato (ARAÚJO, 1995).

Entretanto, os aditivos aos contratos são um grande problema para a administração pública. Eles muitas vezes oneram os contratos além do que foi previsto na contratação inicial. Sendo assim, umas das justificativas para a utilização do RDC é a possibilidade de contratação integrada que impossibilita a celebração de termos aditivos nos moldes que habitualmente ocorrem superando, muitas das vezes, o próprio limite legal estabelecido pela norma geral de licitações e contratos.

Jurksaitis (2011) também argumenta que sob o regime da Lei 8.666/93, entre os grandes problemas que a administração enfrenta estão os aditamentos em contratos que tiveram seu projeto totalmente modificado já durante sua execução.

Em geral, o problema é que o projeto básico feito para a licitação é ruim ou irrealista. De que adianta um projeto básico que é completamente modificado uma vez vencida a licitação? E pior, com custos para a administração? Assim, vale a pena apostar em outras soluções para melhorar o sistema. Uma delas é a contratação integrada. O RDC proíbe a realização de obras e serviços de engenharia sem projeto executivo, que é muito mais detalhado e preciso do que o projeto básico (JURKSAITIS, 2011, p. 1)

Além disso, de acordo com Nascimento *et al* (2007), nem sempre os princípios da administração pública são cumpridos em sua plenitude. Segundo Nóbrega (2011), alguns aspectos devem ser considerados para tentar explicar os problemas dos contratos celebrados com a administração pública, tais como custos de transação, assimetria de informações, risco moral (*moral hazard*), seleção adversa, contratos incompletos.

Para Nascimento *et al* (2007), esses pressupostos podem afetar a eficiência do processo de licitação, gerando a incompletude contratual. Esta incompletude dos contratos administrativos se caracteriza pela rescisão contratual ou a não renovação de contratos de serviços continuados que a legislação permite que sejam renovados em períodos sequenciais de até 60 (sessenta) meses e, pelos inúmeros aditamentos que ocorrem no contrato.

Possíveis inadequações no processo de licitação podem ocasionar impugnações, dúvidas, desclassificações, recursos e procedimentos inadequados das partes, que poderá afetar a eficiência do processo, ocasionando, no pós-contratual, resultados não esperados para as partes envolvidas na transação.

Dadas essas situações, é difícil prever todas as contingências da relação contratual, quando se estabelecem as condições do contrato, na presença de ativos específicos sujeitos a riscos e também por não ser possível assegurar suficiente proteção da lei, afirmam Nascimento *et al* (2007).

Sabe-se que essas situações podem levar o processo de licitação na aquisição de bens ou serviços a incorrer em problemas de seleção adversa, oportunismo e custos de transação. Desse modo, na presença de informação assimétrica, existe a possibilidade de desvio de comportamento caracterizado pelo fenômeno de *moral hazard* (risco moral) (MASTEN, 1999), o que pode afetar a eficácia do objeto da licitação.

Nascimento *et al* (2007) também afirmam que falhas na elaboração do edital, que é o documento formal que contém as regras detalhadas para que as empresas possam elaborar suas propostas, cuja oferta mais vantajosa resultará na conquista do contrato para o fornecimento do objeto licitado, e a não definição clara dos atributos técnicos do produto a ser adquirido, podem afetar de forma significativa os custos dos serviços, de transação e a qualidade dos serviços prestados, trazendo grandes prejuízos ao contratante e ao fornecedor.

O risco moral resulta, portanto, segundo Siffert Filho (1996), da racionalidade dos agentes econômicos, no sentido de não respeitar um contrato se esta ação lhe permite melhorar sua situação pessoal.

A teoria econômica conceitua a organização como um complexo de contratos que se caracterizam pela sua incompletude, assimetria informacional entre as partes, e fenômenos de seleção adversa e *moral hazard*, com objetivo segundo Barzel (1997), de analisar os custos de transação envolvidos nesses contratos.

O governo deve elaborar um contrato para abordar tanto a seleção adversa (o governo não sabe o custo esperado de qualquer empresa) como o risco moral (o governo não pode observar o esforço da empresa selecionada para manter seus custos de produção realizados baixo).

Siffert Filho (1995) afirma que com as naturais mudanças nas circunstâncias, durante a vigência do acordo, as partes terão que negociar as diferenças, podendo-se adotar um comportamento estratégico, o qual, levando em conta as características de cada agente, poderá apresentar interesses convergentes. A convergência de interesses, o conjunto de informações, o sistema de monitoramento da performance, bem como os mecanismos de incentivo e punição são fundamentais durante a resolução das inevitáveis contingências que surgem durante a execução do contrato.

Além de o contrato estabelecer um compromisso, Masten (1999) considera que uma das razões para ele existir é economizar custo de transação. Tendo em vista a relação que a teoria do custo de transação possui com a teoria do contrato incompleto, passa-se à apreciação dos denominados custos de transação.

## 2.2 Custos de transação

Um dos fatores que impulsionaram a teoria econômica dos contratos incompletos foram os custos de transação apresentados inicialmente no estudo formulado por Ronald Coase (1937).

A Teoria Institucionalista dos custos de transação se coloca de um ponto de vista mais geral do que a teoria da agência, na medida em que não se reduz ao estudo único das relações bilaterais. Ela é uma teoria dos contratos (e das organizações) entre agentes econômicos experimentando um interesse mútuo à cooperação ou à troca.

A partir da análise das origens e da natureza dos custos da troca, tem-se encontrado evidências sobre as regras de interação que são escolhidas pelos agentes econômicos para coordenar suas atividades a um menor custo. Furubotn e Richter (2000) afirmam que uma característica distintiva dessa teoria é a sua insistência na ideia de que as transações possuem custos.

Coase (1937) discorre sobre os custos de transação e o seu uso, causando uma revolução no pensamento microeconômico. Segundo o autor há custos decorrentes da negociação separada de cada contrato. Há que se considerar também que o custo de se organizar uma atividade em uma firma está relacionado às outras atividades a que a firma está engajada.

Cooter *apud* Siffert Filho (1996) define custo de transação, em um sentido estreito, como sendo o custo referente ao tempo e ao esforço requerido para levar a cabo uma transação. Em um sentido amplo, custo de transação diz respeito ao uso de qualquer recurso empregado em uma negociação e cumprimento de um contrato, bem como o custo da informação e barganha. Para Arrow (1963) representam os custos de funcionamento do sistema econômico.

Custos de transação incluem os custos de recursos utilizados para a criação, manutenção, uso e alteração de instituições e organizações, afirmam Furubotn e Richter (2000).

Os custos de transação podem ser pensados em termos gerais como os custos de funcionamento de um sistema econômico ou um sistema social. Eles consistem de custos fixos de transação (os investimentos específicos feitos na criação de arranjos institucionais), e os custos de transação variáveis (os gastos que dependem do número ou volume de transações). Exemplos de custos de transação variáveis incluem: de pesquisa e informação, os custos de negociação e os custos de decisão, supervisão e custos de execução (FURUBOTN E RICHTER, 2000, p. 496).

De acordo com Stiffert Filho (1996) há diversas definições para os custos de transação, sendo os mesmos entendidos como os custos de se encontrar com quem negociar, os custos com a

negociação, elaboração do contrato, seu monitoramento, enfim, todos aqueles gastos relacionados com a coordenação das transações econômicas.

Herrmann (1999) definiu que os custos de desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais, bem como os de monitoramento e controle, oneram uma transação. Esses custos emergem do ambiente contratual em que ocorre a transação, a qual envolve as características comportamentais dos indivíduos (racionalidade limitada e oportunismo) e as características inerentes à transação (especificidade do ativo, frequência e risco).

Uma forma de melhorar a compreensão dos custos de transação é considerar, em primeiro lugar, o significado do termo transação (FURUBOTN, RICHTER, 2000). Williamson (1985) ofereceu a seguinte definição: a transação ocorre quando um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnológica separável. Um estágio ou atividade termina e outro começa.

É possível falar de transações internas e externas ou em operações intrafirma e de mercado. Outra descrição do termo transação é dada por Commons (1934). Para o autor, as transações são a alienação e aquisição entre os indivíduos dos direitos de propriedade futura de coisas físicas. Nestas condições, uma transação será eficiente quando minimizar os custos de transação (Williamson, 1985).

Entendem-se como custos de transação *ex-ante* aqueles anteriores e preparatórios da transação. Ou seja, são os custos envolvidos em levantar informações acerca da transação, bem como em criar salvaguardas aos contratos firmados (Dyer, 1997). Já os custos de transação *ex-post* se referem aos custos de possíveis adaptações do contrato original e de vigilância do cumprimento das cláusulas do acordo firmado entre os atores (Williamson, 1985). Segundo Andrade *et al* (2011) envolvem também os custos de reparação de danos decorrentes de ações indevidas e das perdas associadas a tais ações.

Herrmann (1999) em seu estudo definiu quais são os custos de transação presentes nas compras públicas. Segundo ela, além do contrato propriamente dito, exige-se um processo licitatório que o preceda. Isto impõe alguns elementos adicionais que igualmente oneram a transação. Assim, pode-se descrever os custos de transação do processo licitatório como a somatória: dos custos de desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais, podendo ser feito com grande cuidado, elaborando um complexo documento, no qual numerosas contingências são reconhecidas, nesta fase são definidos os preços, as quantidades e duração

do contrato (custos de transação *ex-ante*); dos custos de monitoramento e controle do contrato (custos de transação *ex-post*); dos custos associados à execução da licitação, dentre os quais incluem-se os custos de confecção e publicação do edital, de realização da habilitação e julgamento das propostas, de publicação dos vencedores, e os custos associados ao tempo decorrido entre a necessidade da compra e o recebimento do produto.

No entanto, os esforços dos atores para a redução progressiva da assimetria de informação, para a definição de critérios e condições contratuais e para o desdobramento e detalhamento dessas condições não conseguem eliminar, por completo, as incertezas sociais e/ou do valor de troca das transações, afirmam Lazzarini, Miller, & Zenger (2008) *apud* Andrade *et al* (2011).

Isso implica, a necessidade de vigilância para que os atores possam prevenir-se de comportamentos oportunistas e/ou inadequados e, eventualmente, o uso de sanções e de iniciativas de recuperação ou de correção de perdas decorrentes de tais comportamentos. Williamson (1985) denomina os custos associados ao controle da transação de custos de monitoramento.

Em relação ao monitoramento, Barzel (1989) adverte que é caro e previne as partes no *ex-post*, à fenômenos comportamentais de *moral hazard* (risco moral). Além desses fenômenos, pode ocorrer também, o fenômeno de seleção adversa *ex-ante*, por meio da heterogeneidade pré-existente na relação contratual e forma de contrato.

### **2.3 Administração Pública**

Segundo Fonseca (2013) o conceito de administração pública pode ser definido como sendo a racional utilização dos recursos públicos para a realização de fins determinados.

Para Di Petro (2009) a administração pública constitui a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução do interesse público e, figura-se também, como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

Na administração pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa 'pode fazer assim', para o administrador público significa 'deve fazer assim' (MEIRELLES, 2005, p. 88).

De acordo com Meirelles (2005) a administração pública trata do aparelho do Estado, voltado para a realização de serviços, com vistas à satisfação das demandas coletivas e, compete a ela solidificar o emprego dos serviços disponíveis para a sociedade. Também compreende a função política que determina as diretrizes estatais e a função administrativa que as executa (Di Pietro, 2009).

Meirelles (2005) define serviços públicos como aqueles que a administração pública presta direto à sociedade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do Estado.

Dessa forma, a responsabilidade da administração pública, segundo Bonacim e Araujo (2009), consiste em satisfazer as demandas da comunidade e prestar contas da aplicação dos recursos públicos via ferramentas que indiquem eficiência, transparência e eficácia à sociedade.

A administração pública também é considerada como o conjunto de entes (órgãos e entidades) constituídos pelo Poder Público (Estado) para a consecução do bem comum (GRANJEIRO, 2000, p.16). Sendo assim, infere-se que o poder público, atuando para consecução do bem comum, deve interferir direta ou indiretamente em praticamente todos os setores de um país.

Diante desses argumentos conceituais, observa-se que administração pública é a atividade em que os gestores públicos, independentemente das esferas de governo, procuram satisfazer as necessidades de interesse público. Para tanto, buscam interpretar as necessidades e os anseios da sociedade no sentido de atendê-las mediante a prestação de serviços públicos, bem como a disponibilização de informações que possam ser utilizadas nas decisões que visem maximizar os recursos públicos disponíveis, cujas consequências devem ser a continuidade, a melhoria e a expansão das ações governamentais em prol da sociedade (FARIA, 2012).

Portanto, pode-se dizer que a administração pública consiste no gerenciamento dos bens e serviços públicos, sempre visando o bem comum.

De acordo com Faria (2012) todos os entes públicos – órgãos e entidades –, sejam eles de nível federal, estadual ou municipal, devem objetivar satisfazer as necessidades coletivas,

criando, realizando e expandindo os serviços públicos executados pela administração pública, buscando-se a eficiência.

Considerando-se o papel da administração pública nos contratos, destaca-se que, de acordo com Almeida (2009), a administração possui o poder-dever de fiscalizar a execução do contrato administrativo. Dessa forma, com vistas a melhor satisfazer o interesse público, a administração deve fiscalizar a execução do contrato durante todo o seu curso, sendo tal atribuição um dever, e não uma faculdade. Nos casos em que se constatar a inexecução total ou parcial do contrato, a administração aplicará as sanções correspondentes ao tipo de irregularidade existente.

## **2.4 Eficiência**

Na concepção jurídica, a eficiência está relacionada ao bom uso dos recursos públicos, em associação direta ao princípio da moralidade. Segundo Moreira Neto (1992), a ineficiência em um contrato administrativo ocorre quando há grave comprometimento do interesse público pela desproporcionalidade entre custos e benefícios.

Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004, p. 175).

Considerando a concepção da administração, a eficiência é a relação entre os resultados e o custo para obtê-los (ALONSO, 1998, p. 9). É a razão entre os recursos estimados e os realmente consumidos na consecução dos objetivos, metas e atividades. Para Chiavenato (2011) diz respeito a melhor maneira pelas quais as coisas devem ser executadas (meios) de forma a otimizar a aplicação dos recursos, utilizando-se da racionalidade.

Segundo o Dicionário Aurélio (2015) eficiência significa “qualidade do que é eficiente; capacidade para produzir realmente um efeito; qualidade de algo ou alguém que produz com o mínimo de erros ou de meios”. Eficiente, por sua vez, significa: “que funciona, produzindo o efeito esperado; que tem competência ou reúne as condições e características apropriadas para a consecução de algo; que tem um desempenho conforme as normas e que obtém resultados ou tem o funcionamento esperado com uma maior economia de recursos e/ou tempo”.

Para Butarello (2011) eficiência é exercer ações de forma precisa, em cumprimento aos princípios legais, necessários para atingir satisfatoriamente os objetivos a que se propôs a atividade. O termo eficiência em seu sentido técnico significa desenvolver alguma coisa de modo correto obtendo um bom resultado. O princípio da eficiência, de acordo com Araújo e Rodrigues (2012) zela por aperfeiçoar a alocação dos recursos públicos nas contratações.

De acordo com Butarello (2011) esse significado de fazer a coisa certa também é válido para os órgãos públicos, tendo em vista que neste âmbito tudo acontece sob a soberania estatal, que controla todas as ações administrativas, as quais deverão ser apresentadas nos formatos exigidos, em especial aquelas que envolvem recursos financeiros, que devem ser geridos pela transparência e clareza, cumprindo os princípios básicos constitucionais. Segundo ela a eficiência para administração pública também está relacionada com a agilidade na realização de certames. Para Abrucio (2007) eficiência é fazer mais com menos. A eficiência, além de reduzir gastos governamentais, pode otimizar os recursos à disposição tanto do Estado quanto dos cidadãos.

“O princípio da eficiência expressamente arrolado pelo art. 37 da Constituição de 88 é categórico em vincular o ato administrativo a um fim vantajoso à Administração Pública e por via de efeito, vantajoso ao interesse público” (GOMES e PIGHINI, 2013, p. 248).

Para Oliveira, Neto e Torres (2015), o surgimento da Lei do RDC no ordenamento jurídico atribuiu vertiginosa aplicabilidade do princípio da eficiência nas contratações (§ 1º do art. 1º da Lei nº 12.462), em especial pelas inovações que inexistiam nas legislações anteriores, assim, se sobressaem à contratação integrada, a regra temporária do sigilo do valor estimado pelo Órgão/Entidade Pública autora da licitação e da possibilidade de negociação cogente entre as partes interessadas. Em um exame mais técnico, destacam-se outras, como é o caso do pagamento variável e das alterações no procedimento de licitação.

Nesse trabalho considera-se eficiência com o foco no princípio constitucional traduzido como o alcance efetivo da proposta mais vantajosa para administração pública por meio de um processo mais célere e econômico que atende às expectativas da coletividade por meio da “utilização ótima do tempo, dos procedimentos e dos recursos disponíveis” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 32). Eficiência é otimizar os recursos à disposição da administração pública.

Em relação aos contratos e sua fiscalização, o acompanhamento do contrato tem como pressuposto, segundo Almeida (2009), a garantia do atendimento ao princípio da eficiência.

Esta atividade consiste em acompanhar o desempenho do fornecedor durante toda a execução contratual de forma a se manter, continuamente, um registro do histórico da qualidade dos serviços ou dos fornecimentos realizados.

O presente estudo foca na eficiência no âmbito das licitações e contratos públicos.

## 2.5 Licitações

A palavra licitação é de linguagem jurídica espanhola e significa concorrência. Deriva do latim *licitatio* (lançar em leilão, dar preço). O significado de licitar não poderia ter concepção diversa: é o ato pelo qual se lança ou faz o preço, para compra ou aquisição de coisa em concorrência com outros interessados nesta aquisição.

A administração pública, ao contrário dos particulares, quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras ou serviços de engenharia, necessitam adotar um procedimento minucioso legalmente vinculado. A este processo rigoroso dá-se o nome de licitação.

Conforme a LGL o processo de licitação trata do procedimento administrativo formal no qual a administração pública elabora editais, no âmbito da União, estados, Distrito Federal e municípios, tendo origem demandada na necessidade de contratação de serviços complementares para atender o desempenho de suas atribuições operacionais. Trata-se da espinha dorsal do sistema brasileiro de contratações públicas, contendo regras essenciais relativas às licitações e contratos (ROSILHO, 2011).

Diz a Lei 8.666/1993:

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.” (BRASIL, 1993).

As contratações de serviços, assim como as aquisições de bens pela administração pública, em regra, devem ser feitas mediante procedimento licitatório, de forma a possibilitar o tratamento isonômico a todos àqueles interessados em contratar com o poder público e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, afirmam Freitas e Maldonado (2013).

Entretanto, a forma de licitar, regida pela referida lei, tem sido alvo de inúmeras críticas quanto à capacidade de atender a tempo as necessidades da administração pública e pelo seu excesso de burocracia. Há muito as instituições nacionais vem clamando por uma reforma no sistema de contratações orientado ao setor público.

Segundo Sá e Brasileiro (2013), a LGL precisar ser revista:

Há de se esperar que não demore a promulgação de uma nova lei de licitações e contratos que discipline normas gerais, revogando-se a Lei 8.666/93 e outras que tratem de normas gerais, garantindo segurança para os gestores, para os licitantes e que traga resultados mensuráveis para a sociedade, ávida por uma gestão eficiente que faça o que deve ser feito, da melhor forma possível, no menor prazo possível, sob preços compatíveis com o mercado e com os custos de produção/transação (SÁ e BRASILEIRO, 2013, p. 13).

Segundo Jurksaitis (2011), a Lei 8.666/93 é hoje um entrave para a administração pública realizar bons negócios, sem garantia alguma de que os processos regidos por ela estejam imunes a ilegalidades.

Herrmann (1999) levantou alguns questionamentos sobre a forma de contratação da administração pública, tais como: Por que as contratações públicas realizadas por meio desse instrumento pretensamente transparente de seleção de fornecedores, a licitação, deixam dúvidas sobre sua idoneidade? Quais as razões que podem conduzir à ineficiência nas licitações públicas? A LGL, nos moldes como foi desenhada, tem garantido o melhor negócio para a sociedade? Em outras palavras, o Governo compra bem? Seu estudo sugere que o processo de compras públicas possui ineficiências.

Segundo ela, a necessidade de alteração na forma de contratação já pode ser observada há algum tempo:

No início de 1996, como desdobramento das discussões sobre a reforma administrativa e no intuito de aumentar a eficiência do processo de privatização iniciado anos antes, já se deflagrava a intenção do Governo em alterar substancialmente a Lei 8.666/93, que rege as licitações e os contratos do setor público. Os objetivos enunciados na época pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), justificando a necessidade de mudança da legislação, compreendiam a flexibilização dos mecanismos de contratação de obras e serviços, a desburocratização da seleção de fornecedores e a simplificação dos procedimentos licitatórios. No entender do referido Ministério, após a entrada em vigor da Lei 8.666/93, os valores pagos nas compras e serviços da Administração Pública aumentaram entre 10% e 20%, em virtude do excessivo formalismo da Lei, da sua ineficácia em evitar a corrupção e da ausência de mecanismos efetivos que obriguem os licitantes a honrar os contratos (HERRMANN, 1999, p. 2).

Maria Sylvia Zanella de Pietro em entrevista concedida ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais afirmou:

Eu comecei a achar que a Lei n. 8.666/93 deveria ser alterada assim que ela foi promulgada. Ela é excessivamente formalista. Naquela época se falava muito na moralidade das licitações... Hoje ficou mais do que provado que o formalismo da lei não contribuiu em nada para acabar com a corrupção. Uma licitação pode ser formalmente tida como perfeita, só que não se sabe quais as trocas, as coisas que “são feitas por trás”. Talvez seja a própria Lei n. 8.666/93 que leve as autoridades a procurarem “caminhos paralelos”. São muitas exigências. Não há liberdade alguma (REVISTA TCEMG, 2012, p. 24).

Marçal Justen Filho, em discurso na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados (2012), já havia pontuado: “o problema dos contratos administrativos não é só a licitação, o problema é o regime de contratação pública, em que existe uma situação de insegurança jurídica para o particular propiciada pelas prerrogativas extraordinárias que podem ser e são utilizadas pela administração pública”. Garcia (2007) observa que o problema das licitações está menos na legislação e mais na sua aplicação.

Souto (2008) destacou quatro elementos que afastam a Lei 8666/93 como parâmetro para adoção de medidas condizentes com a eficiência administrativa - a generalidade, a burocracia, a morosidade e a onerosidade:

Nesse contexto, impunha-se a apresentação de respostas às críticas quanto ao formato das licitações da Lei nº 8666/93, a saber, a generalidade, já que a mesma lei destinava tanto a compra de cliques quanto para construção de uma usina nuclear; a burocracia, eis que a lei estava pensada para um rigoroso exame de documentos, cada vez mais complexos e detalhistas; instituiu-se um “campeonato de papelada” – vencia quem sabia melhor cumprir a burocracia; a morosidade, eis que como visto o processo centrado na papelada e não nas propostas se tornava demasiado lento, sem o necessário proveito em termos de qualidade e preço; e a onerosidade tanto para a Administração como para o particular” (SOUTO, 2008, p. 560-561).

Sebastião Helvécio, presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG, em entrevista concedida sobre as Parcerias Público-Privadas (2015) ao ser questionado se o modelo licitatório e de prestação de contas instituído nos estados e nos municípios é o ideal, no que se refere a clareza dos gastos públicos, respondeu que não e mencionou o RDC como

uma melhora para as compras públicas: “o modelo licitatório tem que ser aprimorado, hoje quase todas as compras públicas são baseadas na chamada Lei 8666, que é a lei das licitações. A legislação é de 1993, precisa de um tratamento mais moderno. De 1993 para hoje, o sistema de compras melhorou muito, houve aperfeiçoamento com a informática, o regime direto das contratações, muito utilizado na Copa do Mundo. O Congresso Nacional deve, a partir dessas várias experiências que temos hoje, fazer ajuste nesta lei das licitações. Está na hora de se ter uma nova lei para resgatar o acúmulo de novidades até hoje. Mas naquele contexto, foi um marco interessante. A lei é rígida e nos favorece para evitar a má utilização de recursos públicos”.

Sendo assim, da tentativa de superar a insuficiência da LGL aos novos anseios da realidade brasileira nasceu o RDC.

## **2.6 Regime Diferenciado de Contratações - RDC**

A forma de licitar instituída pelo RDC possui características próprias que buscam ampliar eficiência nas contratações públicas bem como aumentar a competitividade entre os licitantes. É uma legislação específica para licitações e contratações previstas na Lei 12.462/11.

A princípio, o RDC, aplicava-se exclusivamente aos processos de licitações e contratações necessários para a realização de três eventos esportivos: Copa das Confederações, em 2013; Copa do Mundo de Futebol, em 2014 e Olimpíadas de 2016. Entretanto, em 2012, a aplicação da lei foi ampliada para os projetos integrantes do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento e, posteriormente, sua abrangência foi ampliada novamente. O RDC pode ser utilizado para obras e serviços de engenharia do SUS; obras e serviços dos aeroportos regionais; pela CONAB; obras e serviços de engenharia de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo; recuperação nas áreas atingidas por desastres, conforme Quadro 1.

Pode-se perceber que o legislador está incluindo possibilidades para utilização desse modelo licitatório, que, inicialmente, foi criado apenas visando os eventos esportivos mundiais.

Segundo Heinen (2014), o RDC é uma forma de tentar uma mudança no atual processo de contratação para fornecimento de bens e serviços em relação à maneira que se procede atualmente. O estado está entregando ao particular uma tarefa que era sua, a confecção do

projeto básico. As novidades trazidas pelo novo regime são práticas existentes em entidades internacionais públicas e privadas e pela iniciativa privada no Brasil.

**Quadro 1:** Histórico normativo do RDC

Legislação	Data	Abrangência
Lei nº 12.462	04 de agosto de 2011	Estabelece o RDC para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016 (art. 1º, I e II). Estende-se ainda à obras em aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km das cidades sede (art. 1º, II).
Decreto nº 7.581	11 de novembro de 2011	Regulamenta o RDC, de que trata a Lei nº 12.462.
Lei nº 12.688	18 de julho de 2012	Conversão da Medida Provisória nº 559, de 2012 que estende o RDC às ações integrantes do PAC (art. 28).
Lei nº 12.722	03 de outubro de 2012	Além das hipóteses previstas no caput, o RDC também é aplicável às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.
Lei nº 12.745	19 de dezembro de 2012	Aplicável às obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS.
Lei nº 12.833	20 de junho de 2013	Aplicável às obras e serviços dos Aeroportos Regionais.
Decreto nº 8.080	20 de agosto de 2013	Altera o Decreto nº 7.581.
Lei nº 12.873	24 de outubro de 2013	Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB, a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.
Lei nº 12.980	28 de maio de 2014	Aplicável à obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento socioeducativo e outras alterações.
Lei nº 12.983	03 de junho de 2014	Execução de ações de resposta e recuperação nas áreas atingidas por desastre e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas e inclui a utilização do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC e dá outras providências.

**Fonte:** Elaborado pela autora.

“Com um âmbito de incidência delimitado, o RDC é uma tentativa de testar uma mudança pontual. É como uma experiência, que, se for bem sucedida, poderá ser ampliada e, então sim, levar à reforma das licitações de modo mais amplo” (JURKSAITIS, 2011 p. 1).

As intenções do Governo Federal, inferidas a partir dessas ampliações, acabam conduzindo à hipótese de que o RDC realmente agrega potencial para alterar as contratações públicas no país.

As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, (BRASIL, 2011a).

A opção pela utilização do RDC deve constar, expressamente, do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei no 8.666/93, exceto nos casos previstos na Lei (art. 1º, §2º da Lei nº 12.462/11). Isto significa dizer que, na omissão do instrumento convocatório, o certame deverá observar as regras tradicionais de licitação.

A utilização do RDC, portanto, depende de previsão expressa no instrumento convocatório, bem como de decisão administrativa devidamente motivada (OLIVEIRA e FREITAS, 2011).

A Lei 12.462/2011 em seus artigos 1º e 4º preconiza:

§ 1º O RDC tem por objetivos:

- 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.

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

III - busca da maior vantagem para a administração pública, considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental, inclusive os relativos à manutenção, ao desfazimento de bens e resíduos, ao índice de depreciação econômica e a outros fatores de igual relevância. (BRASIL, 2011a).

Ratificando o que a lei preconiza, algumas vantagens são percebidas com a adoção do RDC:

- i. Racionalização do trabalho das comissões;
- ii. Redução de atos procrastinatórios durante o processamento da licitação, pois apenas a licitante com chances de sagrar-se vencedora é o foco;
- iii. Redução do volume físico dos processos, uma vez que apenas os documentos das vencedoras são juntados;
- iv. Celeridade no julgamento em relação as modalidades tradicionais;
- v. Acredita-se em um ganho nos custos com mão de obra direta dos servidores/empregados aplicados no processamento do RDC, uma vez que um rito mais célere e menos controverso tende a mais econômico;
- vi. A forma eletrônica para contratação de obras elimina as despesas com deslocamento das comissões de licitações e das empresas interessadas até o local da sessão pública;

- vii. A exemplo do que já ocorre com o pregão, há uma expectativa que com o aumento de empresas classificadas à fase de lances obtenha-se um preço mais vantajoso.

Os fatores que tornam o processo licitatório mais eficiente pelo RDC podem ser elencados, como: fase de julgamento anterior à habilitação, fase recursal única, possibilidade de correção de vícios sanáveis, modo de disputa, orçamento sigiloso e a contratação integrada. Estes são os fatores, que, segundo Costa e Rosinha (2013), promovem a eficiência da contratação pública, pelo RDC.

A criação do RDC, segundo Fonseca (2013), trouxe inovações e aperfeiçoamentos no processo de contratação pública que denotam o comprometimento do Estado com a celeridade e a eficiência do procedimento licitatório. “A aposta em um procedimento enxuto, racionalizado e com certo grau de flexibilidade aponta para avanços em termos de eficiência no campo das contratações públicas” (FONSECA, 2013, p. 102).

Uma importante inovação em relação à licitação tradicional é a previsão do regime de “contratação integrada” de obras e serviços de engenharia. Em seu artigo 9º, § 1º, a lei 12.462/11, define: contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto (BRASIL, 2011).

Borges Junior (2015) afirma que o RDC possibilitou efetivar contratações com escopo mais abrangente, incluídos os projetos técnicos e a construção dos empreendimentos, ela permite transferir para as firmas contratadas as responsabilidades relacionadas com o projeto; ela também propiciou a oportunidade de formalização de contratos com características semelhantes às observadas em outros países. O governo não mais realiza contratações distintas para projetos e construções e transfere as obrigações dos designs técnicos para as empresas contratadas para a execução das obras (HEINEN, 2014).

Cumprir dar ênfase ao regime, em tese, inédito e alvo de intensos debates desde a vigência da Lei nº 12.462/11, que é o regime de contratação integrada. Trata-se de uma modelagem negocial já utilizada em países como Espanha, Portugal, Inglaterra, Estados Unidos etc. A lógica da contratação integrada reside no fato de se intentar obter ganho de eficiência no momento em que se transfere para o contratado o risco do projeto, e as consequências financeiras decorrentes da imperfeição dele (HEINEN, 2014, p. 40).

A especialidade da contratação integrada, de acordo com Oliveira, Neto e Torres (2013), reside no fato de que a empresa contratada deverá planejar, gerenciar e executar integralmente

todas as fases do empreendimento, com os custos por ela apresentados na proposta financeira e no prazo estabelecido no edital, a partir apenas de anteprojeto elaborado pela contratante.

Para Molenaar, Songer e Barash (1999), os contratos integrados foram caracterizados como uma forma de inovação no modelo de contratação entre o poder público e os construtores no mercado internacional. Entretanto, de acordo com Borges Junior (2015) no Brasil, este Método de Entrega de Projeto foi previsto e utilizada apenas com o advento do RDC.

Outra vantagem da contratação integrada é a não possibilidade de aditivos aos contratos: “nas hipóteses em que for adotada a contratação integrada, é vedada a celebração de termos aditivos aos contratos firmados” (BRASIL, 2011).

A contratação integrada é um dos regimes de execução eleito pelo legislador ordinário como preferencial no âmbito da lei que regula o RDC, como se observa na transcrição do §1º do art. 8º do RDC “nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia serão adotados, preferencialmente, os regimes discriminados nos incisos II, IV e V do caput deste artigo” (BRASIL, 2011).

Segundo Heinen (2014) a intenção do legislador com a contratação integrada foi eliminar uma das fases mais burocráticas da licitação: o planejamento da contratação. Com a adoção deste critério, o Poder Público passa este ônus a um mesmo particular, que terá de elaborar o projeto base e, após, executá-lo. Este regime serve, assim, especialmente para obras complexas, que, muitas vezes, acabam não sendo concluídas por conta de um planejamento incompleto ou desvirtuado.

Outra novidade é a inversão de fases da habilitação e de julgamento (art. 12, IV e V, da Lei nº 12.462/11). Em regra, a fase de julgamento antecederá a fase de habilitação, o que acarreta, por certo, maior celeridade à licitação, uma vez que a administração, após o julgamento, analisará apenas os documentos formais de habilitação do licitante vencedor.

Oliveira, Neto e Torres (2013) asseguram que a inversão da fase de habilitação traz mais eficiência às contratações. Essa fase sempre teve importância no processo licitatório, pois é por meio dela que a administração colhe as garantias de que o candidato à contratação detém condições plenas de honrar com o compromisso proposto no instrumento convocatório.

Essas garantias, eminentemente documentais, eram tradicionalmente exigidas de todos os participantes dos certames em momento anterior à apresentação das propostas, o que contribuía para a procrastinação excessiva dos procedimentos.

Em regra, a fase de julgamento antecederá a fase de habilitação, o que acarreta, por certo, maior celeridade à licitação, uma vez que a Administração, após o julgamento, analisará apenas os documentos formais de habilitação do licitante vencedor. Essa tendência legislativa tem se mostrado salutar na gestão dos procedimentos licitatórios. Afinal, o dispêndio de tempo e recursos para o exame dos requisitos de habilitação de um licitante que, ao final do certame, não apresentará a melhor proposta à Administração Pública vai de encontro às diretrizes emanadas dos princípios da Eficiência (artigo 37 da CRFB) e da Economicidade (artigo 70 da CRFB). (OLIVEIRA E FREITAS, 2011, p. 14).

Oliveira e Freitas (2011) ainda destacam que esta inovação legislativa trazida pelo RDC, diferentemente da sua previsão nos demais instrumentos legislativos que o antecederam, prevê uma lógica diversa para essa inversão procedimental.

Segundo Morano (2013), o sigilo do orçamento também pode ser considerado como um dos fatores de avanço do RDC e justifica-se principalmente em contratações de altíssimo vulto, como é o caso destas realizadas para os eventos esportivos, a fim de evitar que a publicação da prévia orçamentária da administração pública sirva de parâmetro de oferta de preço do próprio licitante, o que aumentaria ainda mais os valores destes contratos, podendo comprometer o princípio constitucional da eficiência visado por tais contratações.

Ainda segundo o autor, o objetivo da nova legislação é melhorar o atual sistema licitatório vigente, que está longe de ser um modelo perfeito, concedendo à administração novos critérios para a busca de solução de melhor custo benefício, sem abrir mão do imprescindível controle dos órgãos competentes e mesmo do cidadão que, em tempo oportuno, terá acesso ao orçamento estimado, com possibilidade até de impugná-lo.

Art. 6º O orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após a adjudicação do objeto, sem prejuízo da divulgação no instrumento convocatório do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas (BRASIL, 2011).

O objetivo da medida, segundo Oliveira, Neto e Torres (2013) é assegurar que o licitante estude o anteprojeto ou projeto e sua proposta corresponda ao valor que verdadeiramente seja preço de mercado e suficiente para executar o contrato, evitando que as propostas convirjam, artificialmente, para o preço estimado ou até mesmo seja apresentado preços inexequíveis. Além disso, a não divulgação do orçamento estimado para os participantes durante a licitação, vem em consonância com as diretivas internacionais, buscando evitar conluios e outras práticas anticoncorrenciais.

Defende-se esse sigilo sob o argumento de que se o participante da licitação oferece o preço sem conhecer o montante de recursos que a Administração tem para gastar, a Administração conseguirá preços mais vantajosos, ou seja, cada licitante elaborará sua proposta com base na sua experiência individual e no valor real do projeto, sem vinculá-lo à pesquisa e ao valor estimado da Administração.

O orçamento sigiloso foi referenciado em acórdãos do Tribunal de Contas da União, como o 305/13 – Plenário:

Em última informação inscrita no sítio eletrônico da Infraero na internet, consta que a licitação foi homologada pelo consórcio formado pelas empresas Construtora Cowan S/A e Conserva de Estradas Ltda., no valor ofertado de R\$ 199.044.986,52, em um desconto superior a R\$ 58 milhões (22% do valor base). Pode-se, diante disso, tanto festejar o sucesso do RDC eletrônico, como também - e por que não - o do sigilo do orçamento, revelado somente após a publicação da classificação (TCU, 2013).

A não divulgação do orçamento estimado pela Administração para determinada contratação tem como efeito o incentivo a comportamentos competitivos pelos licitantes, conduzindo potencialmente à obtenção de propostas mais vantajosas, derivadas da ampliação da disputa. Trata-se de influenciar o comportamento dos licitantes, por meio da supressão de determinada informação ao início da fase de disputa, ou seja, percebe-se que com a assimetria informacional o ente público tenta produzir competição entre as licitantes.

Outra novidade trazida pelo RDC diz respeito aos momentos para a tentativa de redução dos custos de contratação. São eles a fase de lances intermediários e a negociação dedicada ao alcance de condições mais vantajosas para a Administração, essa última ocorrendo em duas oportunidades: na fase de julgamento e nos preparativos para o encerramento da licitação.

Justen Filho (2012, p. 278) enxerga possibilidade de ganhos econômicos com a negociação, pois ela “estipula a disciplina e cria o ambiente para que haja competição entre o maior número de interessados aptos a serem contratados”.

Conforme afirmam Oliveira, Neto e Torres (2013) o RDC também prevê penalidades bem mais severas do que a LGL. O artigo 47 do RDC (BRASIL, 2011) impõe ao administrador aplicar a penalidade de até cinco anos para o licitante que burlar qualquer etapa do processo, enquanto que na LGL temos esta penalidade com o tempo máximo de dois anos:

“Ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, pelo prazo de até cinco (05) anos, sem prejuízo das multas previstas no instrumento convocatório e no contrato, bem como das demais cominações legais, o licitante que:

- I - convocado dentro do prazo de validade da sua proposta não celebrar o contrato, inclusive nas hipóteses previstas no parágrafo único do art. 40 e no art. 41 desta Lei;
- II - deixar de entregar a documentação exigida para o certame ou apresentar documento falso;
- III - ensejar o retardamento da execução ou da entrega do objeto da licitação sem motivo justificado;
- IV - não manter a proposta, salvo se em decorrência de fato superveniente, devidamente justificado;
- V - fraudar a licitação ou praticar atos fraudulentos na execução do contrato;
- VI - comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal; ou
- VII - der causa à inexecução total ou parcial do contrato.

§ 1º A aplicação da sanção de que trata o caput deste artigo implicará ainda o descredenciamento do licitante, pelo prazo estabelecido no caput deste artigo, dos sistemas de cadastramento dos entes federativos que compõem a Autoridade Pública Olímpica.

§ 2º As sanções administrativas, criminais e demais regras previstas no Capítulo IV da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, aplicam-se às licitações e aos contratos regidos por esta Lei”.

Para elucidar as diferenças entre a LGL e o RDC e facilitar a observância das características de cada uma delas, em relação às fases, às respectivas previsões e ao tempo de licitação, inseriu-se os Quadro 2, 3 e 4.

**Quadro 2:** Comparação entre os tempos gastos nas licitações (sem recurso)

Lei 8666 de 1993 - LGL		Lei 12.462 de 2011 - RDC	
Sem recurso	Prazo em dias		Prazo em dias
Publicação edital	30 corridos	Publicação do edital (apenas no DOU)	15 úteis
Habilitação	-	Apresentação de propostas ou lances	-
Publicação do resultado no DOU e jornal de grande circulação	-	Julgamento	-
Prazo para recurso	5	Habilitação	-
Abrem-se todas as propostas	-	Prazo para recurso	24 horas
Publicação de resultado de classificação	5	Se houver recurso, apresentação de razões	5
Prazo para recurso	5	Apresentação de contrarrazões	5
Homologação	-	Homologação	-

**Fonte:** Elaborado pela autora.

O Quadro 2 compara os tempos gastos nas licitações sem que haja interposição de recurso, enquanto o Quadro 3 compara os tempos gastos nas licitações com recurso.

**Quadro 3:** Comparação entre os tempos gastos nas licitações (com recurso)

Lei 8666 de 1993 - LGL		Lei 12.462 de 2011 - RDC	
Com recurso	Prazo em dias		Prazo em dias
Publicação edital	30 corridos	Publicação do edital (apenas no DOU)	15 úteis
Habilitação	-	Apresentação de propostas ou lances	-
Publicação do resultado	-	Julgamento	-
Prazo para recurso	5	Habilitação	-
Se houver recurso, prazo para razões	5	Prazo para recurso	24 horas
Se houver recurso, prazo para contrarrazões	5	Se houver recurso, apresentação de razões	5
Se houver mudança de resultado de habilitação, publica-se novamente	-	Apresentação de contrarrazões	5
Abrem-se todas as propostas		Homologação	-
Publicação de resultado de classificação	-		
Prazo para recurso	5		
Se houver recurso, prazo para razões	5		
Se houver recurso, prazo para contrarrazões	5		
Se houver mudança de resultado de classificação, publica outra vez	-		
Se houver recurso, prazo para razões (até não haver mais recursos)	5		
Homologação	-		

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 4, por fim, compara as citadas legislações quanto às suas principais características.

Conforme observado nos Quadros 2, 3 e 4, o processo licitatório por meio do RDC é aparentemente mais rápido do que um certame que utiliza a Lei 8.666/93. Julga-se necessário ressaltar que o fato do RDC ser publicado apenas uma vez e somente na Imprensa Oficial, gera economia para administração pública. No mês de abril de 2015, uma publicação em jornal de grande circulação chega a custar até R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), enquanto que a publicação na Imprensa Oficial custa em média R\$ 200,00 (duzentos reais).

O artigo 15, § 2º, da Lei 12.462/2011 preconiza que “no caso de licitações cujo valor não ultrapasse R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras ou R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para bens e serviços, inclusive de engenharia, é dispensada a publicação prevista no inciso I do § 1º deste artigo”.

**Quadro 4:** Comparação entre as legislações

<b>RDC</b>	<b>Lei nº 8.666/93</b>
Fase de habilitação após o julgamento das propostas. Somente será analisada a habilitação do licitante vencedor, reduzindo assim o tempo de análise e o excesso de papel. Gera economia processual e mitiga a litigiosidade relativa aos documentos de habilitação que costuma ocorrer entre os licitantes. Reforça a celeridade e eficiência da licitação.	Fase de habilitação anterior a de julgamento das propostas. Isso acarreta um maior número de habilitações a serem julgadas, demandando mais tempo para análise.
Apenas uma etapa recursal. Reforça a celeridade.	Dois etapas recursais.
Apenas uma publicação no DOU. Traz economia para administração pública.	Publica-se no DOU e em jornal de grande circulação o edital, o resultado (e suas alterações) e o resultado de classificação (e suas alterações).
Prazo de 15 ou 30 dias úteis para apresentação de propostas (obras e serviços de engenharia).	Prazo de 30 ou 45 dias para apresentação de propostas (obras e serviços de engenharia).
Permite a contratação de uma empresa para execução do projeto básico e executivo (contratação integrada). Potencialmente evitará a adição de contratos. A contratação integrada é utilizada em outros países.	Não permite a contratação de uma empresa para execução do projeto básico e executivo.
Possibilita a disputa direta entre os fornecedores, acarretando assim em uma redução de preços (competitividade).	Impossibilidade de disputa direta entre os fornecedores.

**Fonte:** Adaptado de Costa e Rosinha (2013).

Destaca-se que o Tribunal de Contas da União já considerou o RDC uma solução para alguns problemas existentes em licitações por LGL e recomendou a sua utilização. Em seu parecer sobre a licitação da obra de ampliação do Aeroporto de Vitória, o TCU paralisou a obra, que havia sido licitada por LGL no ano de 2009, e obrigou que os pagamentos fossem retidos, por acusações de sobrepreço. Inicialmente, o Tribunal exigiu que todos os projetos executivos fossem elaborados e um novo orçamento apresentado. Entretanto, ele não aprovou o orçamento encaminhado e recomendou a Infraero que fizesse um novo processo licitatório, dessa vez utilizando o RDC. Eles destacaram a utilização do RDC em virtude da argumentação da defesa sobre a lentidão de novo processo licitatório.

Caso se confirme as especulações de que o RDC venha a servir de base para uma nova lei de licitações e contratos, revogando-se a Lei 8.666/93 e outras, é de se esperar que os gestores públicos, passada a etapa de “experimentação legislativa” e tendo-se segurança no arcabouço jurídico, passem a utilizar as inovações trazidas, com o objetivo de serem obtidos melhores resultados nas licitações e contratos, em busca de eficiência, representada, sem contradita, por resultados que sejam mensuráveis para a sociedade (SÁ, SANTOS e BRASILEIRO, 2013, p.12).

### 3 METODOLOGIA

Quanto aos objetivos este estudo foi classificado como uma pesquisa exploratória. Para Beuren (2003) a pesquisa exploratória ocorre quando há pouco conhecimento sobre a temática a ser abordada. Ratificando esta afirmação, Sampieri, Collado e Lucio (2006) definem que os estudos exploratórios são realizados quando o objetivo é examinar um tema ou problema de pesquisa pouco estudado, do qual se tem muitas dúvidas.

A pretensão de evidenciar particularidades e maiores informações sobre a eficiência do Regime Diferenciado de Contratações, inclusive nos contratos, atribuiu à essa pesquisa a característica de exploratória. Segundo Beuren (2003) esse tipo de pesquisa tem como finalidade proporcionar maiores informações sobre o assunto que se vai investigar e descobrir um novo tipo de enfoque sobre o assunto.

No que tange as estratégias, o presente trabalho valeu de pesquisa bibliográfica, documental, observação direta, entrevistas não estruturadas e semiestruturadas e estudo de caso.

Segundo Martins e Theóphilo (2009), a pesquisa bibliográfica é necessária para condução de qualquer pesquisa científica. A pesquisa documental, que segundo esses mesmos autores, emprega fontes primárias, será feita por meio da análise dos documentos referentes à dois certames e seus contratos, que foram feitos pela Infraero utilizando a LGL e o RDC, respectivamente. Os documentos foram obtidos diretamente na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

Para Martins e Theóphilo (2009), a entrevista é uma técnica de pesquisa para coleta de informações, dados e evidências cujo objetivo básico é entender e compreender o significado que entrevistados atribuem a questões e situações, em contextos que não foram estruturados anteriormente, com base nas suposições e conjecturas do pesquisador. A entrevista semiestruturada é conduzida com uso de um roteiro, mas com liberdade de serem acrescentadas novas questões pelo entrevistador.

De acordo com Yin (2005), é muito comum que as entrevistas para o estudo de caso sejam conduzidas de forma espontânea. “Uma das mais importantes fontes de informação para um estudo de caso são as entrevistas, elas são fontes essenciais de informação para o estudo de caso (YIN, 2005, p.27). Sendo assim, 10 pessoas ligadas ao processo licitatório e contratual, foram entrevistadas, na Infraero.

Na Infraero, três Superintendentes de Licitações e Contratos, lotados fisicamente em Brasília, não puderam responder à entrevista por estarem envolvidos em outras demandas, sendo assim, foram encaminhados a eles todas as perguntas da entrevista em forma de questionário. Responderam e devolveram por meio eletrônico.

Com o objetivo de ampliar a coleta de informações para além da Infraero e como forma de verificar as opiniões de outros órgãos sobre o RDC, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG; o Tribunal de Contas da União – TCU e a Advocacia Geral da União – AGU - foram contatados e questionados sobre a possibilidade de serem entrevistados.

Apenas o TCE-MG respondeu à solicitação de participar da entrevista. Sendo assim, com o objetivo de verificar a opinião do órgão externo de controle e fiscalização sobre o RDC e sua aplicação, o Diretor de Engenharia, Perícia e Matérias Especiais do TCE de MG, foi entrevistado. Essa entrevista foi gravada em áudio e transcrita.

Ainda de acordo com as estratégias de pesquisa, o estudo de caso foi utilizado. Segundo Martins e Theóphilo (2009) o objetivo dessa estratégia é o estudo de uma unidade social que se analisa profunda e intensamente. Trata-se de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro do seu contexto real. O estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado. “Usar os estudos de caso para fins de pesquisa permanece sendo um dos mais desafiadores de todos os esforços das ciências sociais” (YIN, 2005, p.19).

O estudo de caso é a estratégia escolhida ao se examinarem acontecimentos contemporâneos, mas quando não se podem manipular comportamentos relevantes. O estudo de caso conta com muitas técnicas utilizadas pelas pesquisas históricas, mas acrescenta duas fontes de evidências que usualmente não são incluídas no repertório de um historiador: observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas neles envolvidas (YIN, 2005, p. 26).

De acordo com Martins e Theóphilo (2009), o caso poderá ser qualificado como importante, quando um Estudo de Caso escolhido é original e revelador, isto é, apresenta um engenhoso recorte de uma situação complexa da vida real cuja análise-síntese dos achados tem a possibilidade de surpreender, revelando perspectivas que não tinham sido abordadas por estudos assemelhados.

“Os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como’ e ‘por que’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e

quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real” (YIN, 2005, p.19).

Ainda segundo Yin (2005), um caso ou unidade de análise pode ser algum evento, entidade decisões, programas, processos de implantação e mudança organizacional. Para ele a definição da unidade de análise está relacionada à maneira como as questões de pesquisa foram definidas. No presente estudo a unidade de análise é o RDC na Infraero e para alcançar o objetivo de verificar a eficiência desse novo regime de contratação para essa empresa pública, duas de suas licitações e contratos foram analisados.

Yin (2005) afirma que o estudo de caso utiliza duas fontes de evidências: observação direta dos acontecimentos que estão sendo estudados e entrevistas das pessoas neles envolvidas.

A empresa em estudo foi escolhida por sua relevância na administração pública, por tratar-se da organização responsável pela infraestrutura dos aeroportos, que são objetos do RDC desde sua criação, por ter sido pioneira na utilização do RDC, por acessibilidade e por ser possível a observação direta. Sendo assim, o estudo de caso ocorreu na análise de dois processos licitatórios e de dois contratos da Infraero. Outros contratos poderiam ter sido escolhidos ou, ainda, esse estudo poderia ter sido feito em outro ente público que tenha processos derivados da LGL e RDC.

Os dados das licitações foram obtidos junto às áreas de licitações, contratos, engenharia e gerências temporárias, por meio de análise documental, entrevistas com o Superintendente de Licitações e Contratos, Gerentes de Licitações e Normatização, Gerente de Contratos, Coordenador de Licitações e gestores da Infraero e, consultas aos portais do Governo Federal.

Para verificar a eficiência do RDC em relação à Lei de Licitações o presente estudo propôs que licitações reais fossem analisadas no que tange à execução e fiscalização dos contratos que foram celebrados. Foi necessário verificar se o contrato celebrado pelo RDC foi exequível e chegou até o final do prazo de execução. Verificou-se também qual a forma de fiscalização dos contratos decorrentes do RDC e se ela é diferente da forma de fiscalização dos contratos decorrentes da Lei 8.666/93.

Ressalta-se que por restrições de tempo e de pessoal, apenas duas licitações e dois contratos foram analisados. O volume de documentos gerados é muito grande o que impossibilita a análise de mais processos no espaço de tempo disponível para este trabalho. Toda a

documentação foi disponibilizada fisicamente, o que soma, aproximadamente, 8.000 páginas de processo licitatório e, 2.000 páginas referentes aos contratos. Toda essa documentação foi digitalizada para que a análise documental fosse possível tendo em vista que a documentação física e original não pode sair das dependências da Infraero.

Os processos escolhidos foram aleatórios, a partir da entrevista com o Coordenador de Licitações de Belo Horizonte:

- i. o RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013, licitação para CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DA INFRAESTRUTURA ELÉTRICA E ELETRÔNICA INTERLIGANDO A NOVA TORRE DE CONTROLE AO NOVO EDIFÍCIO DO CORPO DE BOMBEIROS DO AEROPORTO DE VITÓRIA – EURICO DE AGUIAR SALLES, que gerou o contrato de número 0006-EG/2014/0023 com a S.S. Serviços de Perfurações Direcionais Ltda. ME e;
- ii. a Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012, com objeto CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DA OBRA DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE ELETRICIDADE DE EMERGÊNCIA E AMPLIAÇÃO DAS SUBESTAÇÕES KF SUL E KF NORTE DO AEROPORTO EURICO DE AGUIAR SALLES – VITÓRIA – SBVT, que gerou o contrato de número 0039-EG/2013/0023 com a L.G.E Eletrônica Ltda.

Elaborou-se duas simulações de processos licitatórios para comparar os resultados obtidos nessas simulações e os resultados reais, obtidos com a análise documental de dois processos licitados pela Infraero.

Utilizando-se de uma planilha eletrônica, todas as datas de cada fase, desde o início da licitação, dos dois casos reais (licitados por RDC e por LGL) foram levantadas e tabuladas separadamente. Com o auxílio da planilha eletrônica, calculou-se a quantidade de dias gastos entre uma fase e outra de cada licitação. Após o levantamento e o cálculo dos dias gastos em cada processo, simulou-se separadamente os resultados prováveis se o certame que foi licitado por RDC fosse realizado utilizando a lei 8.666/93 e se o certame que foi feito utilizando a LGL fosse licitado como RDC, incluindo os valores finais de contratação e tempo gasto até assinatura do contrato. Ou seja, após o levantamento do tempos gastos nas licitações (entre uma fase e outra e tempos totais), simulou-se como seria a licitação que inicialmente foi feita por LGL se ela fosse feita como RDC, utilizando-se os prazos encontrados na licitação real do

RDC. O contrário também foi feito, simulou-se como seria a licitação que inicialmente foi feita por RDC se ela fosse feita como LGL, utilizando-se os prazos encontrados na licitação real da LGL.

Para a consecução dos objetivos foi realizada uma triangulação dos dados obtidos por meio da análise dos certames e das simulações, confrontando-os com o que o RDC propõe em relação à eficiência e com o resultado das entrevistas realizadas.

Sendo assim, o percurso metodológico do presente estudo foi compreendido em:

- i. Realização da pesquisa bibliográfica para desenvolver o referencial teórico necessário para embasamento, análise e compreensão da Administração Pública e seus contratos; Lei de Licitações e RDC com enfoque na eficiência;
- ii. Escolha de duas licitações feitas pela INFRAERO, uma utilizando o RDC e a outra utilizando a LGL;
- iii. Análise documental de todo o procedimento licitatório e documentação referente ao contrato, tanto do Regime Diferenciado de Contratação como da Lei Geral de Licitações;
- iv. Entrevistas e questionários;
- v. Comparação das duas licitações utilizando os dois modelos (simulações);
- vi. Análise dos contratos gerados em cada uma das licitações.

### **3.1 Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero**

Fundada em 1973, a Infraero é uma empresa pública nacional comprometida com as pessoas, contribui para simplificar e enriquecer a experiência de viagem dos passageiros, garantindo segurança, conforto e bom atendimento. Vinculada à Secretaria de Aviação Civil (SAC). Com a missão de “oferecer soluções aeroportuárias inovadoras e sustentáveis aproximando pessoas e negócios” e foco permanente na excelência da prestação de bons serviços a seus clientes, a Empresa administra e investe em infraestrutura aeroportuária, com obras e melhorias em todos os estados brasileiros. Seu negócio é soluções aeroportuárias.

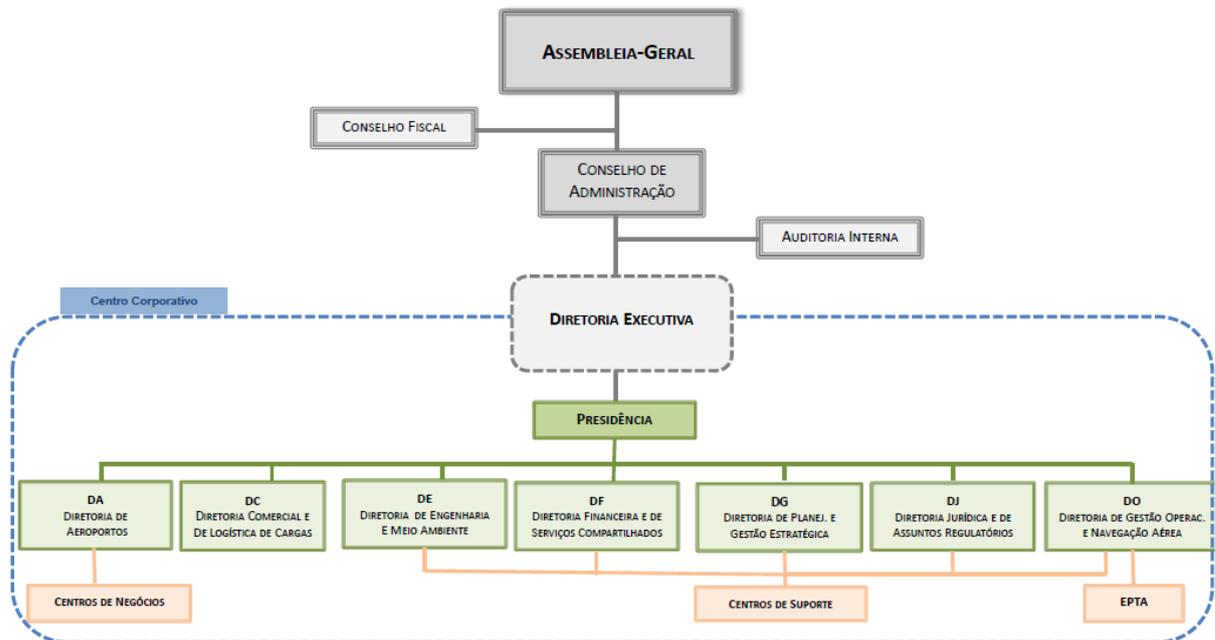
Administra desde grandes aeroportos até alguns tão pequenos que ainda não recebem voos comerciais regulares, mas cumprem a função de representar a soberania nacional em áreas longínquas e de fronteira. Ao todo são 60 aeroportos, 70 Estações Prestadoras de Serviços de

Telecomunicações e de Tráfego Aéreo e 28 Terminais de Logística de Carga. Em 2014, seus aeroportos registraram 131,6 milhões de embarques e desembarques (observando-se que os aeroportos concedidos de Confins e Galeão tiveram seus dados computados até agosto de 2014, e o aeroporto de Natal, que teve suas operações encerradas, teve seus dados computados até julho de 2014) e movimentaram 430,7 mil toneladas de carga. A Empresa também tem participação, com 49%, nas Sociedades de Propósitos Específicos (SPEs) que administram os terminais de Guarulhos e Viracopos (SP), Brasília (DF), Confins (MG) e Galeão (RJ), além de ser referência na capacitação de profissionais destinados às atividades aeroportuárias, sendo a única empresa pública brasileira autorizada pela Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) a oferecer treinamentos especializados.

As conquistas da Infraero ao longo dos anos mostram que ela está em evolução constante, sempre se renovando e investindo em treinamento e tecnologia na busca da melhoria da prestação de serviços e soluções aeroportuárias. Afinal, investir em crescimento sustentável, participando do desenvolvimento do País e do setor, com o menor impacto ambiental possível, é o compromisso da Infraero com o Brasil e com as próximas gerações.

O mineiro Antônio Gustavo Matos do Vale assumiu a Presidência da Infraero em 16/03/2011, após ter seu nome aprovado pelo Conselho de Administração. Ele foi o diretor de Liquidações e Controle de Operações do Crédito Rural do Banco Central do Brasil, de maio/2003 a fevereiro/2011. Foi vice-presidente de Tecnologia e Infraestrutura e diretor de Tecnologia e Infraestrutura do Banco do Brasil S.A, no período entre abril/2001 e janeiro/2003.

Sua estrutura organizacional pode ser visualizada na Figura 1:

**Figura 1:** Estrutura Organizacional da Infraero

**Fonte:** Infraero.

A Superintendência de Licitações e Contratos está vinculada à Diretoria Financeira e de Serviços Compartilhados. Em cada Centro de Suporte existe uma Gerência de Licitações e Contratos. As licitações e contratos analisados nesse trabalho são do Centro de Suporte de Belo Horizonte.

### 3.2 Protocolo para o estudo de caso

No método de pesquisa estudo de caso é possível esclarecer aspectos peculiares do contexto estudado sobre uma determinada questão ainda não abordada na literatura. Segundo Yin (2005), para aumentar a confiabilidade e a validade do estudo de caso, foram estabelecidos procedimentos que buscam melhorar a qualidade dos resultados encontrados.

“O protocolo é uma das táticas principais para aumentar a confiabilidade da pesquisa de estudo de caso e destina-se a orientar o pesquisador ao realizar a coleta de dados a partir de um estudo de caso único” (YIN, 2005, p. 92).

Para o desenvolvimento e melhor condução desta pesquisa e ainda aumentar sua confiabilidade, validade e verificabilidade, foi construído um protocolo que demonstra todos os passos percorridos na pesquisa, conforme apresentado.

A. Introdução ao estudo de caso e objetivo do protocolo:

- i. Questões, hipóteses e proposições do estudo de caso: o RDC é mais eficiente para a Infraero se comparado à Lei 8.666/93, inclusive no que tange os contratos celebrados e, poderia ser a forma de licitação substituta da Lei 8.666/93, deixando de ser exclusivo para eventos específicos? Tem-se como hipótese que ele pode ser o modelo de licitação substituto para a Lei 8.666/93 deixando de ser exclusivo para determinadas contratações.
- ii. Estrutura teórica para o estudo de caso: Pesquisa bibliográfica para levantamento do referencial teórico sobre o contratos, custo de transação, administração pública, eficiência, Lei Geral de Licitações e RDC;
- iii. Papel do protocolo no estudo de caso: sistematizar a pesquisa, direcioná-la e facilitar a análise dos dados.

B. Procedimentos de coletas de dados:

- i. No presente estudo a unidade de análise (caso) é o RDC na Infraero e, para alcançar o objetivo de verificar a eficiência desse novo regime nessa empresa, as licitações da Infraero serão analisadas.
- ii. Análise documental das licitações selecionadas: Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012 e RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013 e seus respectivos contratos e aditivos.
- iii. Por meio da análise documental, verificar um processo licitatório completo, já homologado, de uma concorrência e de uma contratação por RDC; compilar as informações das licitações; verificar o tempo até a homologação do resultado; verificar quanto reduziu (economizou) em relação ao orçamento da Infraero, e qual o tempo que cada modalidade gastou até a assinatura do contrato.
- iv. Análise do tempo gasto até a assinatura dos contratos.
- v. Simulação de um processo licitatório, para comparar os resultados obtidos e os resultados reais, ou seja, após a escolha do RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013, simular os resultados prováveis se o certame fosse realizado utilizando a lei 8.666/93,

incluindo o tempo gasto até assinatura do contrato. O contrário também será feito, simular os resultados se ao invés de concorrência, o contrato nº 0039-EG/2013/0023 fosse derivado do RDC.

- vi. Análise dos contratos oriundos desses dois processos e verificação da quantidade de termos aditivos e se houve conclusão dos serviços.
- vii. Entrevistas não estruturadas e semiestruturadas com os coordenadores de Licitações de Belo Horizonte, de obras de Belo Horizonte e de Empreendimentos Temporários de Vitória; com autoridades de Licitações e Contratos da Infraero, em Brasília; entrevistas com um Diretor do TCE-MG, no total 10 pessoas foram entrevistadas na Infraero e uma no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

C. Condução da pesquisa:

- i. Os entrevistados, gestores e autoridades de licitações e contratos da Infraero foram contatados por e-mail, telefone e pessoalmente. Todos eles mostraram-se interessados na pesquisa e responderam à todos os questionamentos e colocaram-se à disposição para futuros esclarecimentos.
- ii. Os demais órgãos externos de fiscalização e controle (TCE de MG, TCU e AGU) foram contatados por e-mail e telefone. Apenas o TCE de MG participou da entrevista.
- iii. Os profissionais participantes da pesquisa são de expressiva representatividade em suas áreas de conhecimento, com publicações e pesquisa em seus campos de atuação, sendo, inclusive, referências para esse trabalho e, possuem reconhecimento no mercado. Eles possuem livros recentes publicados sobre o RDC. É importante ressaltar que na criação do Regime Diferenciado de Contratações houve a participação efetiva de autoridades da Infraero que participaram como entrevistados nessa pesquisa. Antes do RDC ser publicado, a equipe de licitações da Infraero já havia estudado o projeto para verificar a aplicação do RDC.
- iv. A pesquisa documental começou em agosto de 2014. As entrevistas em janeiro de 2015. Na coleta documental, obteve-se cópias integrais dos processos licitatórios da Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012 e de RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013, dos contratos 0039-EG/2013/0023 e 0006-EG/2014/0023. Estes documentos foram estudados com o rigor das técnicas de pesquisa documental, no propósito de capturar evidências, que foram confirmadas pelas observações diretas e entrevista.

- D. Procedimentos de análise de dados:
- i. Compilação dos dados obtidos na análise documental e nas entrevistas.
  - ii. Triangulação entre os dados coletados no certame, as entrevistas realizadas e os resultados das simulações, para validá-los.

### **3.3 Modelos das simulações realizadas**

O objetivo da simulação é verificar se a substituição de uma forma de licitação pela outra traz redução do tempo de licitação. Para tanto, foram levantados os tempos reais gastos na licitação do RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013 e na licitação da Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012. Esse levantamento foi feito por meio da análise documental dos dois processos licitatórios. Verificou-se todos os documentos referentes às licitações para chegar aos tempos reais de cada licitação. Após esse levantamento foi possível elaborar fluxos que demonstram o processo das licitações.

Para que fosse possível simular, valores reais foram utilizados como parâmetros. O percurso até a simulação compreendeu:

- i. Pesquisa bibliográfica sobre a lei de licitações e o RDC;
- ii. Apuração das diferenças entre as licitações homologadas por meio da Lei 8.666/93 e as homologados utilizando o RDC (vide Quadro 02);
- iii. Escolha na Infraero das duas licitações e seus contratos para análise;
- iv. Análise documental de todo o processo licitatório (físico), aproximadamente 8.000 páginas de documentos licitatórios;
- v. Digitalização da documentação para que as fases dos processos fossem tabuladas;
- vi. Elaboração das planilhas eletrônicas com indicação de cada fase dos processos licitatórios e sua data de ocorrência;
- vii. Apuração dos tempos gastos entre cada fase das licitações, considerando o que cada lei preconiza, utilizando-se uma planilha eletrônica;
- viii. Elaboração dos fluxogramas de ambos os processos licitatórios;
- ix. Utilização dos dados obtidos com a análise da documentação (tempo gasto) da Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012 (LGL), para simular quais os resultados (tempo gasto) seriam obtidos se o contrato número 0006-EG/2014/0023 com a S.S.

Serviços de Perfurações Direcionais LTDA ME ao invés de ter sido feito utilizando o RDC, fosse feito utilizando-se a Lei Geral de Licitações;

- x. Utilização dos dados obtidos com a análise da documentação do RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013 (tempo gasto), para simular quais os resultados (tempo gasto) seriam obtidos se o contrato número 0039-EG/2013/0023 com a L.G.E Eletrônica ao invés de ter sido feito utilizando a Lei 8.666/93, fosse feito utilizando-se o RDC;
- xi. Comparação dos dados obtidos por meio da simulação com os dados reais.

Por meio dos dados reais, tempos encontrados por meio da análise documental e dos fluxos de cada processo, foi possível simular as licitações.

#### **4 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS**

O objetivo desse trabalho foi analisar o RDC por meio de estudo de caso, suas características e aplicações, e verificar se ele foi eficiente para a Infraero. Tem-se como pressuposto que ele pode ser o modelo de licitação substituto para a Lei 8.666/93, que vem há muito tempo sendo criticada, deixando de ser exclusivo para eventos específicos.

Os primeiros procedimentos de pesquisa foram levantar e analisar a utilização do RDC pela Infraero. Os dados foram disponibilizados pela Superintendência de Licitação e Contratos.

Foram realizadas pela Infraero, até 20/01/2015, 99 licitações, das quais 22 fracassaram, 3 restaram desertas e 76 foram homologadas.

Dentre as homologadas, uma foi do Tipo Maior Oferta, duas foram Contratações Integradas e 71 do Tipo Menor Preço. As últimas somaram um valor contratado de R\$ 2.957.370.464,01, conforme Tabela 1.

Para essas licitações a Infraero havia orçado o montante de R\$ 3.219.577.850,69 (três bilhões, duzentos e dezenove milhões, quinhentos e setenta e sete mil, oitocentos e cinquenta reais e sessenta e nove centavos). Assim, nessas licitações por RDC houve uma economia para a administração pública de R\$ 262.207.386,68 (duzentos e sessenta e dois milhões, duzentos e sete mil, trezentos e oitenta e seis reais e sessenta e oito centavos), conforme evidenciado na Tabela 1.

**Tabela 1:** Licitações Homologadas - RDC

<b>LICITAÇÕES HOMOLOGADAS - RDC</b>				
<b>Seq.</b>	<b>Aeroporto</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valores Estimados (R\$)</b>	<b>Valores Adjudicados (R\$)</b>
1	Salvador	Construção da Torre de Controle	15.151.536,46	14.677.895,15
2	Galeão	Fornecimento sistema de transporte de bagagem	120.487.374,68	59.500.000,00
3	Galeão	Reforma e Modernização do TPS 1	153.596.588,54	153.000.000,00
4	Fortaleza	Reforma, Ampliação e Modernização do TPS	346.063.270,10	336.638.759,26
5	Florianópolis	Apoio à fiscalização obras no TPS	24.495.496,75	12.228.392,58
6	Cuiabá	Apoio à fiscalização Projetos e obras no TPS	5.010.546,14	3.999.019,01
7	Fortaleza	Apoio à fiscalização Projetos e obras no TPS	26.975.744,01	19.515.120,83
8	Salvador	Apoio à fiscalização construção Torre de Controle	1.863.064,02	1.469.476,17
9	Cuiabá	Reparação da Pista de Pouso e Decolagem	6.321.384,61	5.956.562,68
10	Manaus	Apoio à fiscalização obras de reforma no TPS	7.973.384,19	6.825.000,00
11	Manaus	Obras Construção de Subestação	19.986.685,47	19.138.000,00
12	Galeão	Fornecimento sistema de ar condicionado	15.671.557,86	15.273.782,89
13	Confins	Apoio à fiscalização obras de reforma no TPS	9.972.018,67	8.009.238,42
14	Florianópolis	Apoio à fiscalização ambiental das obras	4.079.131,38	3.112.616,08
15	Salvador	Reforma e Ampliação Pátio Aeronaves	16.661.992,10	16.196.132,00
16	Salvador	Reforma e Ampliação Pátio Aeronaves	385.772,39	383.925,71
17	Fortaleza	Fornecimento Pontes de Embarque	12.337.907,94	12.000.000,00
18	Salvador	Reforma Seção Contra-Incêndio	420.802,64	419.780,00
19	Salvador	Projetos e Restauração Pista Pouso e Decolagem	1.863.064,02	1.284.437,09
20	Florianópolis	Recuperação Pista de Taxiamento de Aeronaves	1.366.950,04	1.291.098,41
21	Galeão	Fornecimento Sistema Elétrico do TPS 2	12.963.082,57	12.800.000,00
22	Florianópolis	Construção novo TPS	220.991.804,52	188.000.000,00
23	Galeão	Fornecimento Sistema Eletrônico do TPS 2	11.090.869,70	9.050.000,00
24	Aracajú	Reforma e Adequações no TPS	5.200.037,28	5.189.820,45
25	Manaus	Reforma e Ampliação do TPS II e Estacionamento	19.531.004,23	19.497.320,26
26	Porto Alegre	Ampliação Pátio e Pistas	87.420.481,62	79.600.000,00
27	Salvador	Reforma e Adequações no TPS	87.239.939,80	87.220.000,00

(continua)

(continuação)

<b>LICITAÇÕES HOMOLOGADAS – RDC</b>				
<b>Seq.</b>	<b>Aeroporto</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valores Estimados (R\$)</b>	<b>Valores Adjudicados (R\$)</b>
28	Confins	Reforma e Ampliação Pátio e Pistas	257.149.317,80	199.044.986,52
29	Cuiabá	Projeto Sistemas Hidrosanitários e Contra Incêndio	66.744,11	65.280,00
30	Fortaleza	Escadas Rolantes, Elevadores, sist. Bagagem e Ref. com Climatização Pontes de Embarque	17.005.391,02	16.627.000,00
31	Curitiba	Reforma do TPS, sistema viário e obras complementares	246.962.121,98	246.746.400,00
32	Goiânia	Revestimento betuminoso da Pista de Pouso e Decolagem	10.680.914,94	9.788.000,00
33	Salvador	Apoio à fiscalização obras no TPS	3.407.861,50	2.890.442,98
34	Fortaleza	Projeto e Obras subestação geral	9.459.647,58	9.005.425,49
35	Porto Alegre	Projeto Sistemas elétricos, eletrônicos e balizamento	461.047,57	214.700,00
36	Porto Alegre	Apoio à fiscalização obras pátios, pistas e TPS	6.347.547,95	6.174.000,00
37	Curitiba	Projeto terceira pista pouso e decolagem	1.605.243,37	1.500.000,00
38	Porto Alegre	Projeto instalações complementares TPS	1.178.343,72	1.034.166,67
39	Galeão	Instalação forro metálico, luminárias e acessórios TPS	32.758.315,16	14.500.000,00
40	Florianópolis	Pontes de embarque para o TPS	7.402.453,71	7.400.000,00
41	Curitiba	Apoio a Fiscalização das obras de Ampliação Pátio e Pistas	1.516.601,03	964.500,00
42	Galeão	Complementação obras civis TPS-2	4.767.404,80	4.718.000,00
43	Galeão	Forro Metálico TPS-2	3.081.515,88	3.074.999,87
44	Florianópolis	Transportadores de Bagagem – TPS	8.785.000,00	8.290.000,00
45	Confins	Apoio a Fiscalização das obras de Ampliação Pátio e Pistas	10.049.037,35	10.049.006,42
46	Curitiba	Apoio a Fiscalização das obras de Ampliação TPS	15.534.828,90	15.053.500,00
47	S.J. dos Campos	Módulo Operacional – MOP	16.715.959,33	16.685.091,38
48	Manaus	Ampliação área de movimentação e pátio aeronaves	11.257.389,44	10.997.048,78
49	Porto Alegre	Obras ampliação TPS-1	182.708.622,77	181.190.370,54
50	Manaus	Cabeamento sistema de gestão do estacionamento	690.346,05	579.000,00
51	Macaé	Novo Terminal de Passageiros	56.396.010,92	56.248.000,00

(continua)

(continuação)

<b>LICITAÇÕES HOMOLOGADAS - RDC</b>				
<b>Seq.</b>	<b>Aeroporto</b>	<b>Objeto</b>	<b>Valores Estimados (R\$)</b>	<b>Valores Adjudicados (R\$)</b>
52	Florianópolis	Balizamento Pistas	30.741.097,42	24.990.000,00
53	Aracajú	Ampliação pista pouso e decolagem	68.810.577,73	64.260.000,00
54	Fortaleza	Climatização pontes de embarque	3.098.233,45	3.098.233,45
55	Cuiabá	Módulo Operacional e outras obras complementares	2.728.976,63	2.699.000,00
56	Manaus	Readequação sistema iluminação do Pátio de Aeronaves	2.683.150,83	2.383.000,00
57	Manaus	Reforma e Ampliação do Terminal de Passageiros	32.833.073,13	28.977.000,00
58	Manaus	Construção área apoio a tripulantes e veículos operacionais	1.699.326,06	1.443.995,20
59	Manaus	Reforma e Ampliação Seção Contra Incêndio	848.729,83	762.200,00
60	Florianópolis	Instalação de Escadas Rolantes e Elevadores	4.708.289,25	4.708.200,00
61	Porto Alegre	Apoio a Fiscalização das obras de Ampliação TPS	19.030.982,75	13.231.076,95
62	Porto Alegre	Obras pátio de aeronaves	70.207.049,57	70.050.540,88
63	Galeão	Modernização Sistema Transporte Vertical Passageiros	12.409.120,25	12.100.000,00
64	Vitória	Infraestrutura elétrica e eletrônica do TPS	1.967.580,38	1.967.559,92
65	Porto Alegre	Apoio a Fiscalização das obras pátio e pistas	7.841.236,94	7.409.937,76
66	Santos Dumont	Conclusão 2º Pavimento e Obras Complementares Terminal de Passageiros	9.805.604,18	9.654.000,00
67	Rio Branco	Obras restauração pavimento das áreas de movimento	109.109.083,21	97.000.000,00
68	Macapá	Apoio à Fiscalização Projetos e Obras novo Terminal de Passageiros	11.258.198,51	9.983.499,83
69	Aracajú	Obras revitalização e ampliação dos sistemas de auxílios visuais à navegação aérea do aeroporto de Aracajú	864.475,17	835.924,38
70	Macapá	Projeto e Obras construção novo Terminal de Passageiros	163.606.797,80	163.200.000,00
71	Vitória	Construção novo sistema de pistas, pátio de aeronaves e Terminal de Passageiros	524.217.108,99	523.500.000,00
<b>TOTAL</b>			<b>R\$ 3.219.577.850,69</b>	<b>R\$ 2.957.370.464,01</b>
<b>ECONOMIA</b>			<b>-R\$ 262.207.386,68</b>	<b>-8,14</b>

Fonte: Infraero.

Nessa mesma data, havia 5 licitações por RDC em processamento:

- i. Apoio à Fiscalização Pátio e Pistas do Aeroporto de Aracaju;
- ii. Projeto Executivo e obras Terminal de Cargas do Aeroporto de Porto Alegre;
- iii. Obras Pátio e Pistas do Aeroporto de Florianópolis;
- iv. Apoio à Fiscalização Obras TPS do Aeroporto de Vitória;
- v. Projeto Executivo e obras TPS do Aeroporto de Fortaleza.

Considerando-se o tempo médio de trabalho, uma equipe de licitação na Infraero no exercício de um processo de Concorrência gasta mais tempo do que em um processo de RDC. Sendo assim, percebe-se que com a simplificação dos processos licitatórios no RDC, há uma diminuição do tempo gasto pelas comissões de licitação.

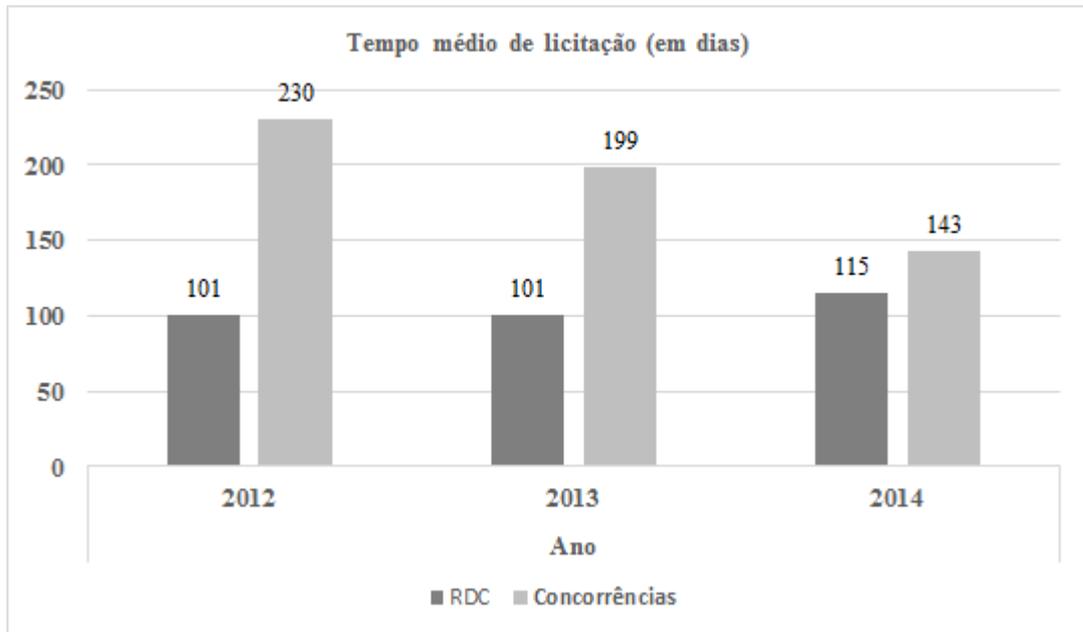
O tempo médio das licitações por RDC, conforme pode ser observado na Tabela 2 e no Gráfico 1, em 2012 e 2013, foi de 101 dias e, em 2014, de 115 dias. Comparando-se com a modalidade Concorrência (CC), que nos mesmos anos apresentou tempos médios de 230, 199 e 146, respectivamente, o RDC mostrou-se mais ágil.

**Tabela 2:** Tempo médio (em dias) gasto em licitações

Fases	Etapas	2010	2011	2012		2013		2014	
		CC	CC	RDC	CC	RDC	CC	RDC	CC
Interna	Planejamento	102	62	29	89	48	64	45	41
Externa	Publicidade	48	65	33	53	28	49	50	62
	Julgamento	174	127	39	88	25	86	20	40
GERAL		324	254	<b>101</b>	230	<b>101</b>	199	<b>115</b>	143
<b>Homologadas (Qtde)</b>		34	56	<b>28</b>	40	<b>34</b>	36	<b>9</b>	18

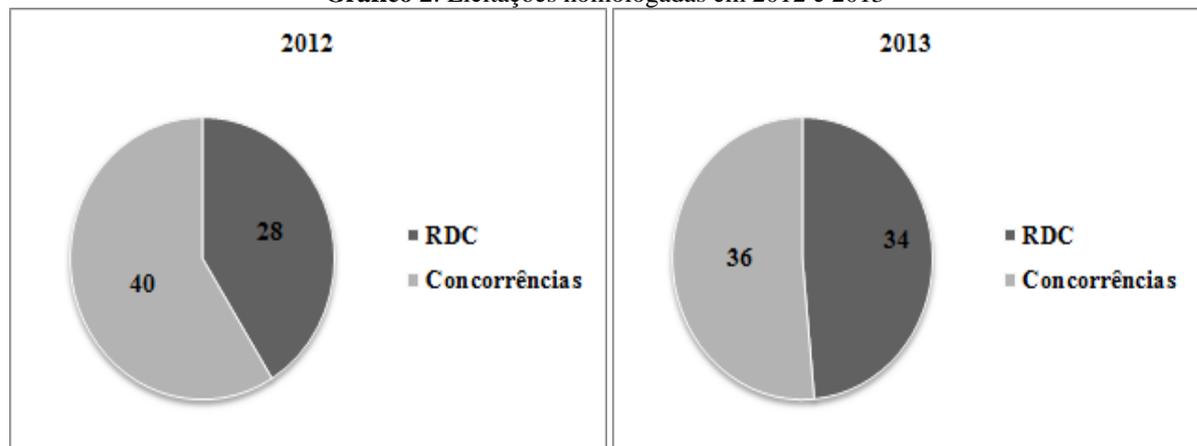
**Fonte:** Elaborada pela autora.

A comparação com a tradicional modalidade de licitação Concorrência, utilizada para as contratações de maior porte e/ou complexidade e/ou valor também revela um aspecto interessante trazido pelo RDC, mesmo sendo específico, restrito e embrionário, percebe-se que ele tornou-se uma opção da Infraero em suas licitações. Na Tabela 1 é possível perceber que ao final do primeiro ano de adoção, 2012, o RDC concentrou aproximadamente 41% do total das contratações. Foram 28 RDCs homologados e 40 Concorrências.

**Gráfico 1:** Tempo médio (em dias) gasto em licitações

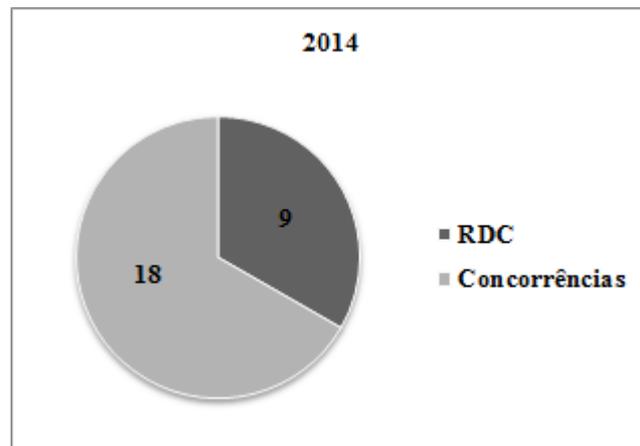
**Fonte:** Elaborado pela autora.

Em 2013 houve em aumento da utilização do RDC e uma diminuição das Concorrências, a Infraero homologou 34 licitações que utilizaram o RDC e 36 Concorrências. Um aumento de aproximadamente 21% para o RDC em relação ao ano anterior, conforme Gráfico 2:

**Gráfico 2:** Licitações homologadas em 2012 e 2013

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Já em 2014 houve uma diminuição das licitações, conforme Gráfico 3. Essa diminuição deve-se ao fato de ter havido concessão de alguns importantes aeroportos das rede Infraero e haverem algumas restrições orçamentárias para o Governo Federal.

**Gráfico 3:** Licitações homologadas em 2014

**Fonte:** Elaborado pela autora.

Após pesquisa documental dos processos licitatórios RDC ELETRÔNICO Nº 003/ADSE/SBVT/2013 e CONCORRÊNCIA Nº 010/ADSE/SBVT/2012, que possuíam por objetos:

- i. Contratação de empresa de engenharia para execução da infraestrutura elétrica e eletrônica interligando a nova torre de controle ao novo edifício do corpo de bombeiros do Aeroporto de Vitória – Eurico de Aguiar Salles e
- ii. Contratação de empresa para execução da obra de reforma e modernização do sistema de eletricidade de emergência e ampliação das subestações KF SUL e KF NORTE do Aeroporto Eurico de Aguiar Salles – Vitória – SBVT, respectivamente.

Percebeu-se, embora o RDC seja mais novo em relação à LGL e ainda é um processo que desperta algumas dúvidas relacionadas à sua aplicação, que ele traz redução de tempo e de procedimento, em comparação ao outro.

Conforme observado na Tabela 3 o processo de contratação que utilizou o RDC como forma de licitação teve início em 28/08/2013, com o licenciamento ambiental e término em 30/04/2014, com a publicação do contrato nº 0006-EG/2014/0023.

Considerando-se o processo licitatório, o tempo dispendido entre a publicação do edital de licitação (02/10/2013) e a homologação da licitação (01/04/2014) foi de 181 dias. Já o tempo gasto entre a publicação do edital (02/10/2013) e a assinatura do contrato (29/04/2014), foi de 209 dias. O tempo total desde a instauração do processo licitatório, que ocorreu em 11/09/2013 até a assinatura do contrato, dia 29/04/2014, foi de 230 dias.

**Tabela 3:** Tempo gasto na licitação RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013

<b>RDC Nº 003/ADSE/SBVT/2013</b>	
<b>Data</b>	<b>Procedimento</b>
28/08/2013	Licenciamento ambiental
02/09/2013	Solicita autorização para instauração do processo
03/09/2013	Consulta disponibilidade de recurso
11/09/2013	Instauração do processo licitatório
23/09/2013	CAP - Célula de aceleração de processos
23/09/2013	Constituição da equipe de licitação
24/09/2013	Encaminhamento de minuta do edital para aprovação
30/09/2013	Aprovação do edital pela gerência jurídica
02/10/2013	Publicação do edital
28/10/2013	Recebimento das propostas e abertura das propostas
28/10/2013	Início da disputa de preços
28/10/2013	Encaminhamento das propostas para análise
28/10/2013	Análise das propostas – Arrematado SS Perfurações
29/10/2013	Documentação de habilitação SS
01/11/2013	Encaminhamento de documentação de habilitação para análise
13/11/2013	Diligência
14/11/2013	Resposta sobre análise de propostas e habilitação técnica
25/11/2013	Resposta da SS à diligência
16/01/2014	Solicitação para redução do valor global
24/02/2014	Relatório para justificativa de preços unitários
06/03/2014	Relatório técnico para habilitação técnica e proposta de preços
27/03/2014	Declarado vencedor
01/04/2014	Adjudicação e homologação
29/04/2014	Assinatura do contrato
30/04/2014	Publicação do contrato nº 0006-EG/2014/0023 - SS Serviços de Perfuração
<b>Tempo de licitação</b>	<b>181 dias</b>
<b>Tempo gasto até assinatura do contrato</b>	<b>209 dias</b>
<b>Tempo total desde instauração do processo</b>	<b>230 dias</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Na análise documental e conforme verificado nas entrevistas, observou-se que a área requisitante da licitação por RDC, Gerência Temporária de Empreendimentos do Aeroporto de Vitória - GTVT, solicitou dilação do prazo para análise da documentação de habilitação da licitante que arrematou a licitação. Esse pedido precisou ser embasado e justificado. Tal área justificou argumentando que pelo fato de o RDC ser um procedimento novo seria necessário estudar a proposta da licitante verificando se estava de acordo com o permitido na lei e no instrumento convocatório, o edital. A justificativa e o pedido foram acatados pela autoridade competente.

Após análise da documentação de habilitação, no dia 13/11/2013, foi solicitada diligência para verificação dos preços unitários apresentados pela arrematante, conforme permitido pelo

Decreto 8.080 de 2011 em seu artigo 40, que prevê que o licitante da melhor proposta deverá adequar os custos unitários ou das etapas propostos aos limites previstos pela administração pública em seu orçamento, sem alteração do valor global da proposta.

No dia 06/03/2014 foi emitido relatório técnico para habilitação técnica e proposta de preços e, no dia 27/03/2014, declarado o vencedor do certame.

**Tabela 4:** Tempo gasto na licitação Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012

<b>CONCORRÊNCIA Nº 010/ADSE/SBVT/2012</b>	
<b>Data</b>	<b>Procedimento</b>
13/09/2012	Análise do projeto de reforma e modernização
03/10/2012	Solicitação de autorização para instauração do processo licitatório
05/10/2012	Autorização de instauração do processo licitatório
30/11/2012	Instauração do processo licitatório
17/12/2012	Constituição da comissão de licitação
17/12/2012	Admitida a participação de consórcio
02/01/2013	Encaminhamento de minuta de edital para aprovação da área requisitante
04/01/2013	Aprovação do edital
10/01/2013	Encaminhamento de minuta de edital para aprovação da jurídica
15/01/2013	Aprovação do edital
17/01/2013	Não há recursos financeiros
28/02/2013	Disponibilização de recurso
06/03/2013	Solicitação de aprovação de nova minuta de edital
14/03/2013	Aprovação do edital
15/03/2013	Solicitação de aprovação jurídica de nova minuta de edital
28/03/2013	Aprovação do edital
01/04/2013	Publicação do edital
07/05/2013	Licitação
07/05/2013	Recebimento dos involúcos I e II
07/05/2013	Abertura dos involúcos I - Documentação de habilitação
07/05/2013	Análise da documentação de habilitação
07/05/2013	Empresas habilitadas
07/05/2013	Interposição de recurso
07/05/2013	Apresentação das razões para o recurso
15/05/2013	Informa sobre recurso administrativo
15/05/2013	Encaminhamento das razões para análise
15/05/2013	Apresentação das contrarrazões para o recurso
20/05/2013	Solicitação de diligência ao CREA
21/05/2013	Encaminhamento de diligência ao CREA
03/06/2013	Resposta do CREA
10/06/2013	Inabilitação
11/06/2013	Relatório da comissão de licitação
12/06/2013	Provimento ao recurso interposto
13/06/2013	Inabilitação
14/06/2013	Publicação de alteração do resultado de habilitação
14/06/2013	Resultado de habilitação
14/06/2013	Informa sobre inabilitação

(continua)

(continuação)

<b>CONCORRÊNCIA Nº 010/ADSE/SBVT/2012</b>	
<b>Data</b>	<b>Procedimento</b>
24/06/2013	Comunicação sobre abertura do involúcro II - proposta de preço
25/06/2013	Proposta de preço
25/06/2013	Abertura dos involúcros II - proposta de preço
27/06/2013	Solicitação de análise e parecer da proposta de preços
02/07/2013	Análise e parecer da proposta de preços
08/07/2013	Solicitação de ajuste na proposta de preços
24/07/2013	Solicitação de análise e parecer da nova proposta de preços
07/08/2013	Classificação da licitante
14/08/2013	Aprovação de classificação da licitante
15/08/2013	Publicação de classificação
15/08/2013	Resultado de classificação
20/08/2013	Homologação
20/08/2013	Homologação e Adjudicação
23/09/2013	Solicitação de reequilíbrio contratual
01/10/2013	Solicitação de análise e parecer jurídico
23/10/2013	Análise jurídica sobre reequilíbrio
29/10/2013	Solicitação de apresentação de garantia para celebração contratual
29/10/2013	Solicitação de emissão de contrato
08/11/2013	Assinatura do contrato nº 0039-EG/2013/0023 - LGE ELETRÔNICA
11/11/2013	Publicação do contrato nº 0039-EG/2013/0023 - LGE ELETRÔNICA
<b>Tempo de licitação</b>	<b>141</b>
<b>Tempo gasto até assinatura do contrato</b>	<b>221</b>
<b>Tempo total desde instauração do processo</b>	<b>343</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Já o processo de licitação Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012, teve início em 13/09/2012, com a análise do projeto de reforma e modernização e término em 11/11/2013, com a publicação do contrato nº 0039-EG/2013/0023, conforme Tabela 4.

Na Tabela 4 é possível verificar que nesse certame em que a modalidade de licitação foi a Concorrência (lei 8.666/93), o tempo total de licitação, iniciado com a instauração do processo licitatório (30/11/2012), até a assinatura do contrato (08/11/2013) foi de 343 dias. Percebe-se que a licitação utilizando a lei 8.666/93 despendeu 113 dias a mais do que a licitação que utilizou o RDC, que perdurou por 230 dias.

Considerando-se o processo licitatório, o tempo entre a publicação do edital (01/04/2013) e homologação da licitação (20/08/2013) foi de 141 dias, ou seja, o tempo foi menor comparando-se com o RDC, que despendeu 181 dias.

O tempo gasto entre a publicação do edital (01/04/2013) e a assinatura do contrato (08/11/2013), foi de 221 dias, ou seja, gastou-se mais tempo do que o RDC para a formalização do contrato. No RDC foram 209 dias.

Ao analisar a Concorrência 010/ADSE/SBVT/2012 percebeu-se que no dia 23/09/2013 a licitante vencedora requereu reequilíbrio contratual. Ou seja, após a homologação da licitação, que ocorreu no dia 20/08/2013, houve solicitação de reajuste de preços. No dia 29/10/2013 houve a resposta de que o reajuste seria negado naquele momento, com a justificativa de que o contrato deveria ser assinado com os valores da licitação. Vale ressaltar que se a licitação fosse aos moldes do RDC e sob o regime de contratação integrada, não caberia solicitação de reajuste.

Ainda considerando o tempo das licitações, a Concorrência 010/ADSE/SBVT/2012, despendeu-se 122 dias entre a instauração do processo (30/11/2012) e publicação do Edital (01/04/2013); já no RDC 003, o tempo foi de 21 dias (11/09/2013 à 02/10/2013). Na licitação que utilizou o RDC, a comissão de licitação, áreas gestora e jurídica, lançaram mão da CAP – Célula de Aceleração de Processos, para que o Edital fosse analisado e aprovado rapidamente, resultando em uma diminuição de mais de 100 dias no processo.

Foi possível verificar também, com a análise documental, que comparando o RDC com a Concorrência, ele gera economia procedimental para a administração pública. No caso em análise o processo licitatório do RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013 gerou 2 (duas) pastas PECs – Pasta de Encaminhamento de Correspondências, cada pasta possui aproximadamente 300 folhas, enquanto a concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012, gerou 10 (dez) PECs. Essa diferença deve-se à alguns fatores tais como: no RDC a única documentação de habilitação analisada é a do licitante arrematante (mais bem classificado); pelo fato do orçamento ser sigiloso, não é necessário imprimir as planilhas da Infraero e inseri-las na pasta; e por fim, conforme art. 13 no RDC “as licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica”, já na concorrência, não é permitido licitação eletrônica.

Em relação aos valores orçados e homologados nas licitações, pode-se perceber que, conforme preconiza o RDC, o orçamento da licitação foi sigiloso, as licitantes não sabiam qual o valor máximo que a Infraero pagaria para execução do objeto licitado. Verifica-se na Tabela 5 que, após a etapa de lances, na qual cada licitante apresenta o seu preço para a execução do serviço licitado, ainda houve a etapa de disputa aberta, momento em que os

licitantes disputam o menor preço. O valor inicial ofertado pela S.S. Serviços de Perfurações foi de R\$ 1.988.010,29, após a referida disputa ela abaixou o seu preço, ofertando R\$ 1.978.530,00, sendo este o valor arrematado para a licitação. Após a S.S. Serviços de Perfurações ser a licitante a oferecer o menor valor, ainda houve a etapa de negociação entre a Infraero e ela, etapa essa que também é uma diferença entre o RDC e a LGL. Com a negociação, o valor homologado para a licitação foi de R\$ 1.967.559,92, conforme Tabela 5:

**Tabela 5:** Valores da Licitação RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013

RDC	VALORES	
<b>ORÇAMENTO DA INFRAERO (SIGILOSO, APENAS APÓS HOMOLOGAÇÃO É DIVULGADO)</b>	<b>R\$</b>	<b>1.967.580,00</b>
<b>PROPOSTAS</b>		
S S SERVICOS DE PERFURACOES DIRECIONAIS LTDA ME	R\$	1.988.010,29
ELETRIC ELETRICIDADE COMERCIO E SERVICOS LTDA	R\$	2.935.009,80
TODOBRA PRESTADORA DE SERVICOS LTDA - ME	R\$	3.000.000,00
VILLA CONSTRUTORA LTDA	R\$	3.844.524,94
RODOSERV ENGENHARIA LTDA	R\$	6.473.686,21
<b>DISPUTA ABERTA</b>		
S S SERVICOS DE PERFURACOES DIRECIONAIS LTDA ME	R\$	1.978.530,00
VILLA CONSTRUTORA LTDA	R\$	2.700.000,00
ELETRIC ELETRICIDADE COMERCIO E SERVICOS LTDA	R\$	2.800.000,00
RODOSERV ENGENHARIA LTDA	R\$	6.454.000,00
<b>APÓS ANÁLISE DA DOCUMENTAÇÃO DE HABILITAÇÃO E NEGOCIAÇÃO</b>		
<b>S S SERVICOS DE PERFURACOES DIRECIONAIS LTDA ME (VALOR HOMOLOGADO APÓS NEGOCIAÇÃO)</b>	<b>R\$</b>	<b>1.967.559,92</b>
<b>DIFERENÇA</b>	<b>R\$</b>	<b>20.450,37</b>

**Fonte:** Elaborada pela autora.

Como na concorrência não há disputa de valores e negociação, as licitantes apresentaram seus envelopes fechados com os valores ofertados e apenas os envelopes das licitantes habilitadas foram abertos. Na Concorrência 010, houve apenas uma empresa habilitada, sendo assim, o único envelope aberto foi o da L.G.E Engenharia. Na Tabela 6 pode-se observar que o preço ofertado por ela, R\$ 3.806.821,85, foi o valor homologado para a licitação:

**Tabela 6:** Valores da Licitação Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012

CONCORRÊNCIA	VALORES	
ORÇAMENTO DA INFRAERO	R\$	4.007.171,62
CÁPIA PROJETOS E CONSTRUÇÕES LTDA		?
L.G.E. ENGENHARIA	R\$	3.806.821,85
VALOR HOMOLOGADO	R\$	3.806.821,85
DIFERENÇA	R\$	200.349,77

**Fonte:** Elaborado pela autora

#### 4.1 Resultados das simulações

Um certame que originalmente foi licitado utilizando o RDC, foi simulado como se tivesse sido licitado utilizando-se a Lei 8.666/93, conforme Tabela 7.

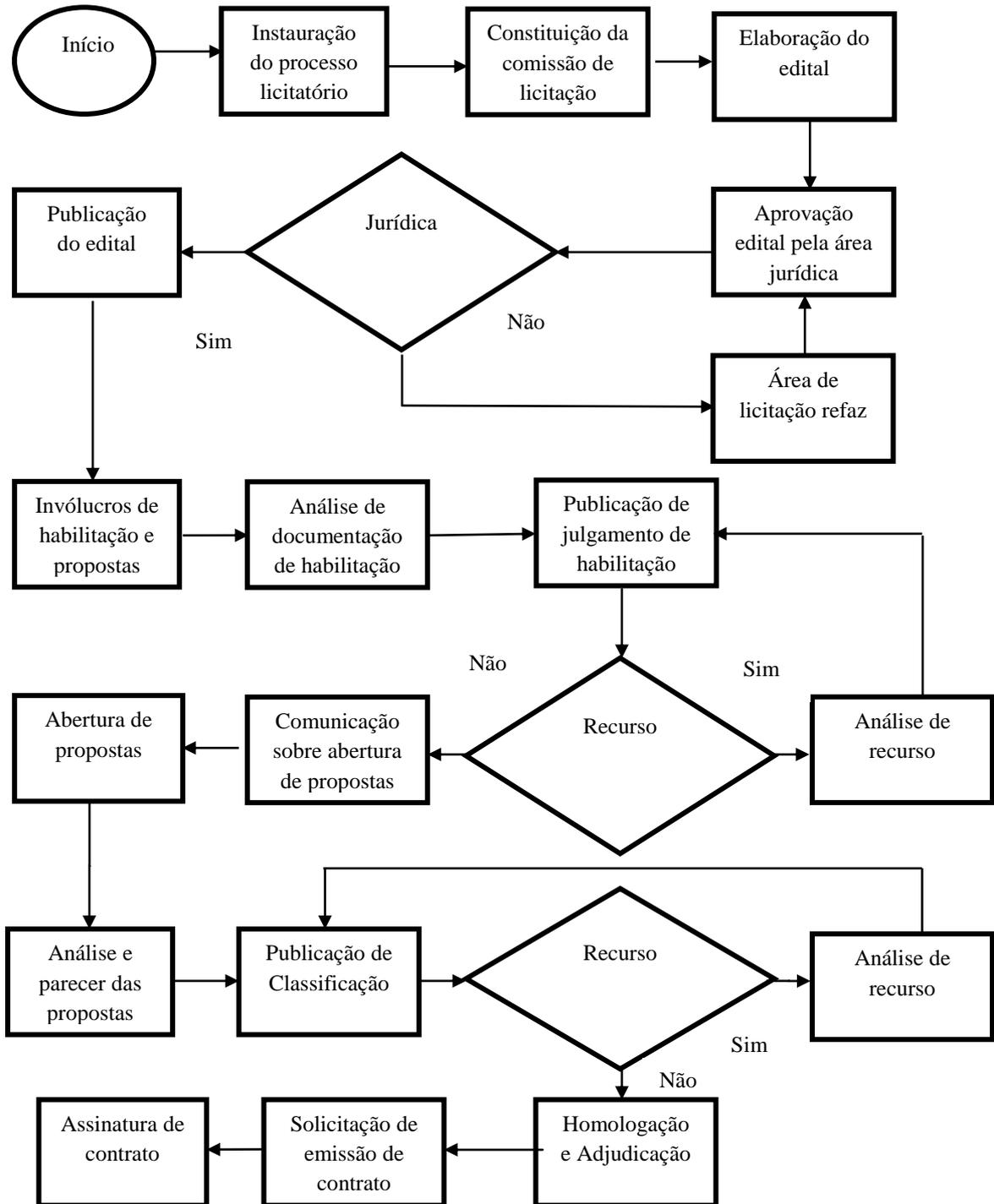
**Tabela 7:** Simulação de licitação por LGL

<b>SIMULAÇÃO - CONTRATAÇÃO POR 8.666/93</b>	
<b>Data</b>	<b>Procedimento</b>
28/08/2013	Licenciamento ambiental
02/09/2013	Solicita autorização para instauração do processo
30/10/2013	Instauração do processo licitatório
16/11/2013	Constituição da equipe de licitação
02/12/2013	Encaminhamento de minuta do edital para aprovação
25/02/2014	Aprovação do edital
01/03/2014	Publicação do edital
06/04/2014	Licitação
06/04/2014	Recebimento dos invólucros I e II
06/04/2014	Abertura da documentação de habilitação das 5 licitantes
04/06/2014	Análise da documentação de habilitação
04/06/2014	Empresas habilitadas
05/06/2014	Publicação de habilitação
05/06/2014	Abertura para interposição de recurso
10/06/2014	Apresentação das razões para o recurso
18/06/2014	Encaminhamento das razões para análise
18/06/2014	Apresentação das contrarrazões
18/06/2014	Encaminhamento das contrarrazões para análise
18/07/2014	Resultado de habilitação
28/07/2014	Comunicação sobre abertura do invólucro II - proposta de preço
29/07/2014	Abertura das propostas
31/07/2014	Solicitação de análise e parecer da proposta de preços
05/08/2014	Análise e parecer da proposta de preços
11/08/2014	Solicitação de ajuste na proposta de preços
27/08/2014	Solicitação de análise e parecer da nova proposta de preços
10/09/2014	Classificação da licitante
17/09/2014	Aprovação de classificação da licitante
18/09/2014	Publicação de classificação
23/09/2014	Abertura para interposição de recurso
28/09/2014	Apresentação das razões para o recurso
03/10/2014	Homologação
03/10/2014	Homologação e Adjudicação
06/11/2014	Solicitação de reequilíbrio contratual
14/11/2014	Solicitação de análise e parecer jurídico
06/12/2014	Análise jurídica sobre reequilíbrio
12/12/2014	Solicitação de apresentação de garantia para celebração contratual
12/12/2014	Solicitação de emissão de contrato
22/12/2014	Assinatura do contrato
25/12/2014	Publicação do contrato
<b>Tempo de licitação</b>	<b>216 dias</b>
<b>Tempo gasto até assinatura do contrato</b>	<b>296 dias</b>
<b>Tempo desde instauração do processo</b>	<b>418 dias</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Chegou-se em resultados que demonstram que a licitação por meio da LGL é mais lenta (418 dias). Para a primeira simulação utilizou-se o objeto da licitação RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013 e os prazos reais definidos na LGL. O parâmetro de tempo gasto para essa simulação foram todos os tempos observados na Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012 e as fases da licitação estão evidenciadas no fluxograma da Lei 8.666/93, conforme Figura 02.

**Figura 2:** Fluxograma da Lei 8.666/93



Fonte: Elaborada pela autora.

Entre a autorização e instauração do processo licitatório, a Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012 despendeu-se 58 dias (vide Tabela 3), sendo assim, ao simularmos o tempo que a licitação gastaria para a instauração do processo licitatório, o parâmetro são os 58 dias. Essa fase refere-se à instauração do processo licitatório, conforme observado na Figura 02. Para a fase de constituição da comissão de licitação, o parâmetro foi de 17 dias.

Na Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012 o tempo gasto inicialmente para aprovação do edital foi de 13 dias, conforme Tabela 4, entretanto, no meio do processo licitatório houve necessidade de alteração na minuta do edital, com isto gastou-se mais 72 dias para que o edital fosse aprovado, sendo assim, o parâmetro de tempo para a simulação nas fases de elaboração e aprovação do edital foram 85 dias.

Entre a publicação da licitação e a realização do certame foram necessários 36 dias. No mesmo dia do certame os invólucros I (documentação de habilitação) foram abertos e analisados e as duas empresas participantes foram habilitadas. No dia seguinte, ocorreu a publicação do resultado de habilitação e abertura para recursos.

Houve interposição de recursos e após 38 dias do certame presencial, a inabilitação de uma das licitantes foi comunicada e a publicação de alteração do resultado de habilitação foi feita. Decorridos mais 10 dias houve a comunicação sobre a abertura da proposta de preços, que ocorreu no dia posterior. Sendo assim, o parâmetro para a fase de abertura dos invólucros II – propostas, são 11 dias.

A proposta da única licitante habilitada foi analisada em 7 dias, o que corresponde a fase de análise e parecer das propostas, conforme fluxograma apresentado na Figura 02. Foi solicitado ajuste na proposta de preços iniciais, o que demorou mais 6 dias. Decorridos 16 dias, a licitante apresentou nova proposta de preços e, após 22 dias houve outra publicação, a publicação do resultado de classificação. Após 5 dias, a licitação foi homologada e adjudicada.

Passados 34 dias o contrato ainda não havia sido assinado e a contratada solicitou reequilíbrio contratual; esse pleito foi encaminhado para análise jurídica e após 36 dias a contratada foi informada que o contrato deveria ser assinado com os valores da licitação. Depois de 13 dias o contrato foi publicado, tendo essa licitação durado 343 dias.

Já para o tempo da licitação, compreendido entre a publicação do edital e a homologação da licitação, a diferença foi de mais de um mês. Na simulação chegou-se ao valor de 216 dias enquanto na licitação real por RDC foram 181 dias (02/10/2013 à 01/04/2014).

Considerando-se o tempo gasto para assinatura do contrato, a diferença entre o RDC e a simulação foram de quase 3 meses. Na licitação real por RDC o tempo gasto desde a publicação do edital de licitação até assinatura do contrato foi de 209 dias (vide Tabela 2), na simulação obteve-se 296 dias, conforme Tabela 7.

A Infraero em 2014 possuía uma meta de 40 dias para julgamento da documentação de habilitação, entretanto o tempo médio para as fases de análise e julgamento de habilitação de Concorrências foram 59 dias. Sendo assim, o valor utilizado como parâmetro na simulação para a quantidade de dias necessários para análise da documentação, foi o tempo médio, não a meta.

Utilizando-se dos parâmetros de tempo citados e obedecendo ao fluxograma da Lei 8.666/93, ao realizar-se a simulação da licitação utilizando a LGL, percebeu-se que o tempo total desde a instauração do processo licitatório foi de 418 dias, conforme Tabela 6, enquanto que no RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013 o tempo de licitação foram 230, conforme tabela 2, ou seja, se a licitação fosse feita por meio de Concorrência o tempo total seria quase o dobro do tempo gasto com o RDC.

Uma outra simulação foi realizada com um certame originalmente licitado por meio da Lei 8.666/93. Nesta, simulou-se como se a Concorrência houvesse sido licitada utilizando-se o RDC, conforme Tabela 8. Os resultados indicam que se a licitação fosse feita por meio do RDC o processo seria mais rápido. Na Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012 o tempo total de licitação foi de 343 dias, conforme Tabela 4, enquanto na simulação o tempo total da licitação foi de 240 dias, conforme Tabela 8.

Para a segunda simulação utilizou-se o objeto da licitação Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012, contratação de empresa para execução da obra de reforma e modernização do sistema de eletricidade de emergência e ampliação das subestações KF SUL e KF NORTE do Aeroporto Eurico de Aguiar Salles – Vitória – SBVT - e os prazos reais definidos no RDC. O parâmetro de tempo gasto para essa simulação foram todos os tempos observados no RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013 e as fases da licitação que estão evidenciadas no fluxograma do RDC, conforme Figura 3.

**Tabela 8:** Simulação de licitação por RDC

<b>SIMULAÇÃO CONTRATAÇÃO POR RDC</b>	
<b>Data</b>	<b>Procedimento</b>
13/09/2012	Análise do projeto de reforma e modernização
18/09/2012	Solicita autorização para instauração do processo
27/09/2012	Instauração do processo licitatório
09/10/2012	CAP - Célula de aceleração de processos
09/10/2012	Constituição da equipe de licitação
10/10/2012	Encaminhamento de minuta do edital para aprovação
16/10/2012	Aprovação do edital pela gerência jurídica
18/10/2012	Publicação do edital
13/11/2012	Recebimento das propostas
13/11/2012	Abertura das propostas
13/11/2012	Início da disputa de preços
13/11/2012	Encaminhamento das propostas para análise
13/11/2012	Análise das propostas
13/11/2012	Arrematado
14/11/2012	Documentação de habilitação do arrematado
17/11/2012	Encaminhamento de documentação de habilitação e proposta para análise
30/11/2012	Resposta sobre análise de propostas e habilitação técnica
01/02/2013	Solicitação para redução do valor global
12/03/2013	Relatório para justificativa de preços unitários
22/03/2013	Relatório técnico para habilitação técnica e proposta de preços
12/04/2013	Declarado vencedor
12/04/2013	Abertura de prazo para recurso
17/04/2013	Interposição de recurso
27/04/2013	Análise do recurso
27/04/2013	Adjudicação e homologação
25/05/2013	Assinatura do contrato
26/05/2013	Publicação do contrato
<b>Tempo de licitação</b>	191 dias
<b>Tempo gasto até assinatura do contrato</b>	219 dias
<b>Tempo total desde instauração do processo</b>	240 dias

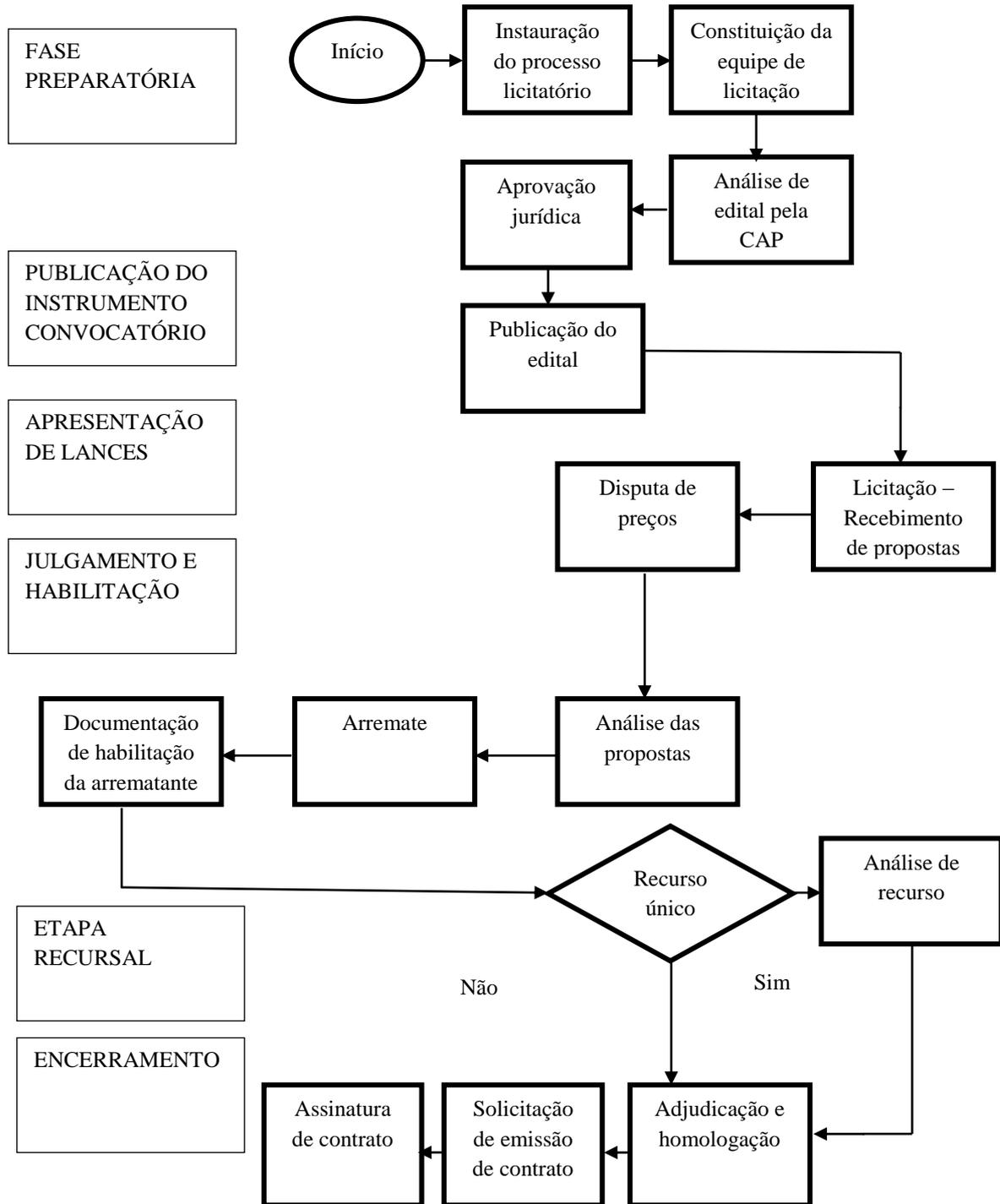
**Fonte:** Elaborada pela autora.

Entre a autorização e instauração do processo licitatório, o RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013 despendeu-se 9 dias (vide Tabela 3), sendo assim, ao simularmos o tempo que a licitação gastaria para a instauração do processo licitatório, o parâmetro são os 9 dias. Essa fase refere-se à fase preparatória, conforme observado na Figura 03. Para a fase de constituição da comissão de licitação, o parâmetro foi 12 dias.

No RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013, para aprovação do edital, gastou-se seis dias, isso foi possível tendo em vista a constituição da CAP para análise do edital.

Entre a publicação do edital e a realização da licitação houve um espaço de tempo de 26 dias.

**Figura 3:** Fluxograma do RDC



**Fonte:** Elaborada pela autora.

Sendo a licitação eletrônica, houve início com a abertura das propostas e disputa de preços. A licitante que ofereceu o menor preço foi a arrematante. Após o valor arrematado, ocorreu a negociação entre Infraero e licitante para que a essa oferecesse um valor menor ou igual ao

orçamento (que até o momento era sigiloso) da Infraero. Como resultado da negociação, a licitante abaixou ainda mais o seu valor e a documentação de habilitação foi solicitada.

No dia seguinte, apenas a licitante que ofereceu melhor proposta apresentou a documentação de habilitação, já ajustada ao lance ofertado. Após 16 dias houve a apresentação da resposta sobre análise de propostas e habilitação técnica e, após 63 dias, foi solicitado à arrematante que reduzisse o valor global. Decorridos 70 dias, o vencedor da licitação foi declarado juntamente com a abertura de prazo de 5 dias para recursos.

Tendo em vista que na Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012 houve interposição de recursos, considerou-se na simulação o tempo para recurso e análise, conforme art. 45, § 6 da Lei 12.462/12, 5 dias para recurso, 5 dias para análise da licitação e 5 dias para análise da autoridade competente. Sendo assim, o parâmetro de tempo para recurso e análise de recurso foi 15 dias.

Passados esses 15 dias houve a adjudicação e a homologação da licitação. Em 29 dias o contrato foi assinado e publicado, tendo essa licitação simulada durado 240 dias.

Utilizando-se dos parâmetros de tempo citados e obedecendo ao fluxograma RDC, ao realizar-se a simulação da licitação utilizando o RDC, percebeu-se que o tempo total desde a instauração do processo licitatório foi de 240 dias, conforme Tabela 8, enquanto que na Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012 o tempo de licitação foram 343, conforme tabela 4, ou seja, se a licitação fosse feita por meio do RDC a licitação seria mais rápida, 98 dias menos do que a Concorrência.

Já para o tempo da licitação, compreendido entre a publicação do edital e a homologação da licitação, a Concorrência foi mais ágil. Na simulação chegou-se ao valor de 191 dias enquanto na Concorrência foram 141 dias. Isso se deve ao fato de que no parâmetro dessa simulação (RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013) houve diligência por parte da Infraero para esclarecimento de dúvidas sobre os preços unitários por tratar-se da primeira licitação por RDC realizada pelo Aeroporto de Vitória. Considerando-se o tempo gasto para assinatura do contrato, a diferença entre a Concorrência e a simulação foi mínima, apenas 2 dias, tendo a simulação por RDC apresentado um tempo menor para assinatura do contrato. Na Concorrência o tempo gasto foi de 221 dias, na simulação obteve-se 219 dias entre a data da publicação do edital de licitação e a data de assinatura do contrato.

## 4.2 Apresentação dos resultados das entrevistas e análise

A realização de entrevistas requer disponibilidade e colaboração por parte dos entrevistados. De uma forma geral houve uma boa receptividade à pesquisa dos entrevistados que concordaram em participar. As entrevistas objetivaram verificar a percepção em relação ao RDC dos participantes da licitação como um todo, sejam de áreas requisitantes, comissão de licitação, autoridades competentes, todos na Infraero, e do TCE-MG, órgão externo de fiscalização e controle.

Nas entrevistas realizadas na Infraero, com o coordenador de licitações de Belo Horizonte, o Coordenador de Empreendimento Temporários de Vitória, gerentes e superintendentes de Licitações e Contratos, percebeu-se que a posição da Infraero é favorável ao RDC. Todos os respondentes acreditam que o RDC é a melhor opção para as licitações na Infraero e seria um modelo eficiente para substituir a LGL nas contratações da Infraero.

Como forma de validação das respostas posteriores, a primeira questão buscou verificar se os respondentes de fato conheciam o RDC, se sabiam o que ele é, suas aplicações, finalidade e principal vantagem. Todos discorreram sobre o RDC, mostrando conhecimento sobre o assunto. Os respondentes já o utilizaram em licitações na Infraero.

Em relação às vantagens do RDC, a principal percebida é a busca da simplificação de procedimentos e celeridade dos processos, incluindo a inversão de fases em relação à 8666/93, já que no RDC analisa-se somente a documentação da empresa vencedora e, possui etapa recursal única.

Foi citado também que o RDC traz significativa ampliação do leque de opções à disposição do Gestor Público para o gerenciamento de licitações e contratos, envolvendo escolhas sobre a divulgação do orçamento, o modo de disputa, a ordem do procedimento licitatório. Estimula a gestão de contratações orientada por resultados, como indicam as diretrizes de eficiência e inovação. Valoriza instrumentos como a contratação integrada, a remuneração variável, o contrato por eficiência. Possibilita licitar obras por meio eletrônico, o que amplia a competitividade e impessoalidade. Permite a utilização de modernas tecnologias de telecomunicações e maior grau de autonomia ao agente público, podendo este negociar com a empresa vencedora condições ainda melhores para a Administração. Além de permitir que o segundo colocado assumira por preço superior ao primeiro (no limite do orçamento da Administração Pública) em caso de desistência ou não comprovação de requisitos, sem

obrigá-lo a reduzir o preço ao ofertado pelo primeiro, isso reduz a chance de fracassos nos processos licitatórios. Considerou-se também como vantajoso o fato de que a Lei do RDC qualifica o conceito de proposta mais vantajosa para além da ideia do menor preço, indicando que se observe, por exemplo, o *value for money* tão preconizado na literatura, por toda a vida do empreendimento e sob as dimensões econômica, social e ambiental.

A questão de número 2 indagou sobre a motivação para que o RDC seja escolhido para os contratos firmados com o poder público. Não houve unanimidade nas respostas. As motivações observadas foram o fato do administrador público ter uma maior margem de discricionariedade para adaptar o procedimento licitatório (modo de disputa, regimes de execução, dentre outros) à realidade do caso concreto; a busca pela eficiência nas contratações tornando-as mais ágeis que os regimes atuais; a possibilidade de licitar obras de engenharia por meio eletrônico; a possibilidade de Contratação Integrada (*turn key*); e a maior autonomia de negociação do agente público.

Percebe-se que as vantagens enumeradas pelos respondentes confundem-se com a motivação para a escolha do RDC como processo licitatório para a administração pública, ou seja, as motivações para optar-se pelo RDC são as vantagens que ele traz em relação à lei 8.666/93.

A questão de número 3 buscou verificar quais as exigências do RDC são consideradas relevantes em uma contratação, foram citados: a possibilidade de exigência de certificação de qualidade de produto ou do processo de produção, como requisito de aceitação do bem; a carta de solidariedade do fabricante acerca dos equipamentos a serem fornecidos; a amostra; o fato de que a contratação de obras de engenharia deve ser preferencialmente por regime de Preço Global, sendo necessário justificar a vantajosidade para a Administração Pública caso opção por outro regime; e a exigência explícita na lei de que o contratado conceda livre acesso aos seus documentos e registros contábeis, referentes ao objeto da licitação, para os servidores ou empregados do órgão ou entidade contratante e dos órgãos de controle interno e externo.

A carta de solidariedade é o documento firmado pelo fabricante em favor do licitante, com o objetivo de estabelecer responsabilidade recíproca sobre o bem a ser fornecido em determinado processo licitatório. A amostra foi uma solução utilizada pela Administração para assegurar um padrão mínimo de qualidade na aquisição de bens. Ambas estão previstas no inciso no art. 7º da Lei nº 12.462 do RDC.

A quarta questão referiu-se às inovações do RDC que trouxeram resultado satisfatório nos contratos sob esse regime. A contratação integrada foi considerada a inovação mais satisfatória.

Dois dos entrevistados responderam que um dos melhores benefícios do RDC é a celeridade. Como exemplo citaram que em uma contratação pelo método convencional (Lei 8.666/93), será necessário licitar o projeto básico, aguardar sua elaboração e somente após a entrega do projeto, licitar a obra. Nas duas licitações (projeto e obra) serão abertos prazos recursais, no mínimo, em duas oportunidades (habilitação e classificação). Em contrapartida, em uma licitação por RDC, utilizando-se a “contratação integrada” será necessário apenas uma licitação e um único prazo recursal. Um dos entrevistados ressaltou ainda: “a contratação integrada foi sem dúvida um grande avanço. A possibilidade de eliminar riscos provocados por um planejamento deficiente, transferindo esse encargo para o particular (contratada) foi fundamental para o sucesso de algumas contratações”.

Outras inovações também foram mencionadas como satisfatórias: a contratação por preço global como regime principal, o que reduz os esforços e custos da fiscalização, repassando ao terceiro maior parcela de risco; a possibilidade do orçamento sigiloso, o que acirrou a competição entre as empresas e contribui para a exigência do estudo prévio do escopo pelos licitantes, reduzindo a participação de empresas aventureiras que aplicam simplesmente um desconto linear sobre a planilha de preços referenciais da administração e; a limitação em 10% para aditivos com motivação em falhas das peças técnicas do processo licitatório.

A questão de número 5 questionou se o RDC realmente produz redução do prazo total do processo licitatório. A resposta foi unânime que sim, o RDC reduz o tempo da licitação. Como justificativa mencionou-se o fato da contratação integrada possibilitar que haja apenas uma licitação; a fase recursal única; a inversão de fases, prazos menores de publicidade e o fato da licitação ser eletrônica (a LGL não permite licitação eletrônica para obras).

Entretanto, um dos entrevistados ponderou que ele considera que há uma inconsistência no RDC. Segundo ele é a necessidade do licitante apresentar os preços unitários (mesmo no regime global) inferiores aos da administração. Tendo em vista que o orçamento é sigiloso, é possível que o licitante não apresente todos os itens com valores inferiores, pois ele não conhece os preços. Isso leva à várias correções da proposta, ou a uma apresentação de

contraproposta por parte da contratante, o que pode tornar o processo de negociação lento e reduzir os ganhos de celeridade.

As próximas questões referem-se à gestão dos contratos. A questão 6 questionou se o RDC criou formas ágeis, econômicas e eficientes para a gestão dos contratos da administração pública.

Com unanimidade, os respondentes disseram que não. Como o RDC adota subsidiariamente o disposto na LGL nota-se que ele não trouxe inovações consideráveis na gestão contratual. “O RDC é uma ferramenta excelente para maior celeridade nos processos licitatórios. No que concerne a gestão dos contratos carece de regulamentação, em especial nos casos de contratação por remuneração variável e para os contratos por eficiência”.

Porém, um dos respondentes ressaltou que a contratação integrada (numa mesma contratação está contemplado o projeto físico, executivo e a execução da obra, em apenas um contrato é possível gerenciar essas etapas), por exemplo, facilita a gestão dos contratos por repassar ao terceiro a maior parcela do risco. Mas, segundo ele, o que se observa é que a administração repassa o maior risco ao contratado, porém não o remunera a mais por isso, adotando em seus orçamentos metodologias tradicionalmente utilizadas e, em sua opinião isso pode se converter em problemas futuros de gestão (pedidos de reequilíbrio), anulando assim, os possíveis ganhos.

A sétima questão referiu-se as alterações que o RDC trouxe para os seus contratos. Percebe-se que em relação aos contratos o RDC absorveu, como regra geral, toda a disciplina da Lei nº 8.666/93. Entretanto, ele possui algumas regras específicas no tocante à contratação de licitantes remanescentes no caso de desistência ou rescisão contratual e ao prazo dos contratos celebrados, particularmente para atender aos prazos atinentes aos jogos olímpicos de 2016. Além disso, alterações em face do regime de execução e suas normas correspondentes, o que abrange, por exemplo: regras sobre preços e aditivos contratuais, no âmbito das quais se destacam a instituição do regime de contratação integrada e a preferência atribuída a este regime, em conjunto com as empreitadas por preço global (muito praticada no passado) e integral. Os contratos por eficiência também foram citados como inovação do regime.

A questão de número 8 referia-se a fiscalização contratual, por parte da contratante. Os respondentes foram unânimes ao afirmar que o RDC não alterou a forma de fiscalização contratual por parte da contratante. Permanece a disciplina da Lei Geral de Licitação.

Entretanto, vale ressaltar que a contratante teve que adaptar-se a algumas novas formas de contratação que tem impacto na fiscalização. Por exemplo, ao adotar-se o preço global como principal regime (mesmo que previsto na LGL esse regime de contratação não era recomendado pelos órgãos de controle por não se ter um controle de unidade aplicada e sim percentual estimado de execução), a definição das etapas (marcos de medição), do acompanhamento dos avanços físicos das medições, das falhas de projeto limitados a 10%, requereram da fiscalização revisões em suas metodologias de trabalho e treinamentos específicos para adequações. A equipe exigida para esse acompanhamento passou a ser menor, os custos de fiscalização, portanto, reduziram. E como reivindicação da contratada, a fiscalização passou a ter que avaliar as falhas dos documentos técnicos (orçamentos e projetos) tanto para mais quanto para menos, de forma a buscar a compensação justa.

Já a questão 9 buscou verificar se o RDC dispõe claramente sobre a execução contratual e sobre os procedimentos de fiscalização do contrato. Os respondentes afirmaram que o RDC precisa ser aperfeiçoado em relação aos contratos, não há disposições claras sobre a forma de gestão dos contratos e não há especificação de procedimentos. O art. 39 da Lei do RDC estabelece que os contratos administrativos celebrados com base no RDC reger-se-ão pelas normas da Lei 8.666/93, com exceção das regras previstas na própria lei do RDC.

O RDC de maneira geral foi silente quanto à gestão contratual, deixando a Lei 8666/93 como referência ainda neste sentido. Sendo assim, em relação aos contratos não há avanços ou mudanças. “Foi preciso o Tribunal de Contas da União em seu acórdão 1977/2013 “regulamentar” as formas de gestão dos contratos por preço global, aditivos, tratamento de *claims* e metodologias, para que os órgãos de fiscalização pudessem ter uma segurança em suas ações e um documento referencial”.

Por fim, a décima questão referia-se à aspectos que a LGL é melhor do que o RDC. Algumas questões foram levantadas como a abrangência, a Lei 8.666/93 é geral, abrange licitações, contratos e penalidades, aborda com detalhamento as questões técnicas desde a preparação do processo de contratação (fase interna) até a finalização dos contratos, enquanto o RDC só menciona sobre a licitação. A LGL, ainda é a referência para a administração pública no quesito contratação.

Porém, foi levantado também que a 8.666/93 requer uma reedição completa, com os avanços do RDC, que permita a inserção dos avanços tecnológicos que evoluíram tanto nesses últimos

anos, maior autonomia ao gestor público em negociar em favor da administração, mesmo que mais rigor nas penalidades fosse adotado.

Um entrevistado mencionou que o RDC é uma modernização da Lei 8.666/93, como exemplo mencionou: a tecnologia utilizada que permite a ampliação da competitividade nas licitações eletrônicas; a possibilidade da Administração exigir documentos que dão maior confiabilidade aos materiais adquiridos; a licitação pelo maior retorno econômico e remuneração variável. “Considero que o que há de melhor na 8.666/93 também está no RDC”.

Outro respondente disse que não considera a 8.666/93 melhor em nada: “a lei 8.666/93 é muito rígida, repleta de rigorismos excessivos, o RDC é dinâmico”.

Além destas entrevistas semiestruturada, ao longo dessa pesquisa ocorreram entrevistas e conversas com alguns gestores da Infraero que participam ativamente no processo licitatório.

O coordenador de licitações de Belo Horizonte, ao ser questionado sobre sua posição sobre o RDC e quais as vantagens percebidas nesse novo modelo de licitações, elencou vários pontos que julga superiores, comparando com a Lei 8.666/93. Segundo ele, no RDC mesmo que o desconto conseguido na etapa de negociação da licitação, seja pequeno, há desconto, e isso é importante para administração pública, pois, se comparado com a LGL, o RDC traz mais economia. Em uma concorrência, por exemplo, o licitante verifica o valor da planilha da INFRAERO estipula um percentual de desconto e apresenta sua proposta. Não há como diminuir os valores pois as propostas são fechadas. O licitante vencedor terá o seu primeiro valor ofertado homologado, sem abertura para negociação. Maior problema há quando desclassifica-se as outras licitantes e apenas uma é habilitada, pois o único valor da licitação é o ofertado por ela, se ela tiver colocado qualquer valor menor do que o orçamento da Infraero ela é a vencedora.

A impessoalidade no RDC é um ponto crucial. Todo contato entre licitantes é prejudicial. Ele relatou vários casos em que o contato entre licitantes chegou a ser desagradável. Já participou de licitações em que um dos licitantes “sumiu” da licitação, possivelmente houve conversa entre eles, o que fez com que um desistisse; já presenciou flerte entre licitantes, entre outros. Como a Concorrência não pode ser eletrônica e normalmente licita-se por meio dessa modalidade altos valores, as licitantes já se conhecem e às vezes interferem no percurso natural da licitação, combinando entre elas resultados. Outro ponto desfavorável da licitação presencial é o fato de um licitante só poder participar em uma licitação de cada vez, às vezes

acontecem licitações diferentes em lugares diferentes e, novamente, os licitantes combinam entre eles de qual cada um participará. No RDC eletrônico, o mesmo licitante pode participar de quantas licitações tiver vontade ao mesmo tempo, basta ter um computador.

Completando, ele considera muito positivo o fato de que no RDC a visita técnica não é obrigatória. O fato de não ser feita impede que os licitantes conheçam os potenciais participantes, volta-se na questão anterior, um licitante não encontra com o outro. Ainda sobre a visita, outro ponto positivo é o fato de que a não obrigatoriedade aumenta a competitividade, uma empresa que é obrigada a fazer a visita técnica e por qualquer motivo não puder realizá-la também não poderá participar da licitação.

Sobre o orçamento, ele levantou uma questão interessante, para ele não é apenas o fato do orçamento ser fechado que gera economia para a administração pública, embora o orçamento seja sigiloso, todos os custos da Infraero são SINAPI e, a PSQ – Planilha de serviços e quantidades - é divulgada pela Infraero, sendo assim, é possível que o licitante tenha uma base do que será cobrado, o que proporciona economia é a disputa de lances pois há um incentivo à redução do valor, há competição entre os licitantes. Segundo ele, essa competição é importante para que a administração contrate com o melhor valor.

Segundo ele, outro aspecto muito importante é o fato de que o RDC gera uma grande economia processual. Há economia de papel, tendo em vista que os procedimentos são eletrônicos. Gera-se economia de papel também pelo fato de que apenas o licitante com melhor proposta apresentará sua documentação de habilitação, já na concorrência, todos os licitantes apresentam as documentações. Ressalta-se também a economia de tempo da equipe de licitação, o que também gera economia para administração pública. A equipe de licitação evita esforços apenas para a análise da licitante que apresentou melhor proposta. Por consequência, há economia do tempo da licitação, é muito mais rápido analisar documentação de uma empresa do que de várias. Ou seja, a licitação será homologada mais rapidamente.

Há possibilidade de diligência a fim de negociar e sanar vícios sem prejudicar a aferição da proposta mais vantajosa para a administração pública. Além disso, o RDC é mais flexível para esgotar todas as possibilidades da administração pública contratar melhor.

Já a opinião de um gestor vai além do processo licitatório, para ele, o maior problema do RDC é a omissão na relação dos contratos. Ele pondera que no RDC no caso específico de obras/serviços de engenharia é definido que preferencialmente os contratos devem ser por

Preço Global como regra primeira e geral. Caso a opção seja por outro regime contratual a administração pública deverá justificar o motivo da escolha. Entretanto, a Administração Pública no Brasil nos últimos 10 anos foi treinada, até mesmo por orientação dos órgãos de controle (TCU), a fiscalizar contratos no regime de preço unitário.

Quando da criação do RDC um grande desconforto para a fiscalização técnica foi gerado pois não existia orientações detalhadas ou casos históricos analisados pelo TCU que pudessem servir de referência em questões como Aditivos em contratos de preço global, medições, definições de “etapas”, dentre outras situações. Até que em 2013 o TCU emitiu o acórdão 1977/2013-TCU Plenário, que passou a ser a linha mestra de referência para a fiscalização. Ou seja, segundo ele há um Acórdão fazendo o papel de “legislação” dando segurança jurídica as decisões tomadas pela fiscalização/gestão dos contratos de engenharia pelo regime de empreitada por preço global.

Ainda segundo o gestor, quando de uma “Contratação Integrada” é permitido à Administração Pública a realização de um orçamento parametrizado para elaboração do preço de referência da Administração. Essa definição de orçamento paramétrico é vaga, não se tem a noção técnica de qual grau de profundidade ou complexidade deve ser atingido para essa parametrização. Deve ser feito por m<sup>2</sup> de obra semelhante? Devem ser elaboradas CAPUs dos principais serviços? Devem ser feitas cotações de mercado para equipamentos? Isso traz bastante insegurança para a equipe técnica responsável por elaborar o orçamento.

#### 4.2.1 Entrevista no TCE-MG

Com o objetivo de verificar a opinião de órgãos externos de controle e fiscalização sobre o RDC, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais foi contatado para uma entrevista. O entrevistado foi o Diretor de Engenharia, Perícia e Matérias Especiais.

Ele começou dizendo qual é o papel dos tribunais de conta, segundo ele, independente de RDC ou Lei 8.666/93 ou qualquer outro procedimento de licitação e contratação, o Tribunal faz fiscalização. É um órgão de controle externo, fiscaliza-se ordenamento de despesa, licitações, contratações e contratação de pessoal na área pública. O Tribunal faz o controle externo nas outras unidades para verificar se o que está sendo feito está em conformidade com a legislação vigente.

A Diretoria de Engenharia, Perícia e Matérias Especiais exerce o papel de controle externo sobre as licitações de uma forma geral. Ao publicar-se a licitação o tribunal faz o controle prévio, já examina e, se for preciso, solicita suspensão da licitação. Faz auditoria em obras e serviços de engenharia, análise de denúncias e de representações. Age também como auditor independente nos financiamentos, ele faz um acompanhamento da aplicação dos recursos obtidos por financiamentos de instituição de fomento. Faz também fiscalização em todas as PPPs e concessões, além de auditoria operacional no Estado.

De uma forma geral, o TCE fiscaliza processos licitatórios, contratação (formalização) e execução (verificar se está em conformidade com o contrato, se os pagamentos estão de acordo com o que foi executado).

Ele esclareceu que licitação é um procedimento que é adotado na administração pública para contratação de bem, serviço ou obra. O RDC cria um regime diferenciado nas contratações, de tal forma que acelera o processo de contratação e execução. É um regime que foi adotado pelo governo federal para contratação de serviços, aquisição de bens e execução de obras. Foi criado originalmente para licitações para os jogos mundiais, de acordo com a Matriz de responsabilidade da copa. Ele sofreu algumas alterações e foram incluídas outras abrangências, dessa forma ele respondeu a primeira pergunta que busca verificar se o respondente tem ciência do RDC.

De acordo com ele, a lei do RDC veio modernizar a licitação e contratação, uma vantagem percebida é a definição de parâmetros para verificar preços de obras. Ter um padrão de comparação de preços é algo muito positivo, o RDC utiliza como padrão o SINAPE e SICRO, que são bases confiáveis, auditadas pela CEF e DNIT, respectivamente. Sem esses padrões de comparação de preços, cada ente utilizava o preço que desejasse. Ele esclarece também que sem esses padrões é difícil definir sobrepreço, superfaturamento ou preço inexequível nas fases de uma obra (planejamento, licitação e contratação e execução).

Em relação a vantagem sobre a lei 8.666/93, ele afirma que, em sua opinião, o Tribunal é mais crítico em relação ao RDC pois a experiência do TCE-MG não foi boa nos dois processos que fiscalizou, Edital de Integração da Pampulha e do São Gabriel (872.213, 873.223, 863.753), obras da Prefeitura de Belo Horizonte, ligadas à Matriz de Responsabilidade da Copa do Mundo.

Ao fazer a análise o tribunal encontrou algumas irregularidades, sendo assim, por entender que a licitação não podia continuar, a suspenderam. Entretanto, a Prefeitura de Belo Horizonte entrou com liminar na justiça e as obras foram executadas (sob liminar). O posicionamento do TCE é que a licitação não deveria ter seguido.

Quando questionado sobre a motivação para a escolha do RDC para os contratos firmados com o poder público ele afirma que o que motiva é o fato do processo talvez ser mais célere e permitir a utilização de melhores tecnologias, mais avançadas. Ele mencionou novamente que é muito crítico em relação ao RDC mas admite que há avanços como a ampliação da eficiência e da competitividade e a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação custo-benefício.

Ele citou um caso em que a visita técnica serviu apenas para que os licitantes conhecessem um ao outro, pois nenhum deles entrou na visita. Ele complementou que a obrigatoriedade da visita técnica (prevista na LGL) é ambígua pois pode ser essencial para o licitante verificar o local da obra mas também pode ser uma restrição na licitação.

Segundo ele, o tribunal não tem verificado tratamento isonômico entre os participantes e seleção vantajosa para a administração pública na utilização do RDC.

Quando questionado sobre quais exigências do RDC são relevantes em uma contratação, ele afirmou que primeira é a publicidade, princípio básico. Disponibilização do Edital de licitação com todas as suas partes constituintes nos *sites* dos órgãos que estão realizando a licitação. Se não há disponibilização há restrição à competição. Outra exigência relevante é a definição dos preços unitários com a definição dos parâmetros, as tabelas de referência.

Sobre as inovações trazidas pelo RDC, ele afirma que em Minas Gerais foram poucas as licitações que utilizaram esse regime. Na data da entrevista tinham apenas 17 RDCs cadastrados, enquanto o número de licitações utilizando a lei 8.666/93 chegava à 2.813 licitações. As obras de mobilidade urbana (como as estações de integração que foram feitas pelo RDC) foram feitas por liminar, sendo assim, o tribunal não fiscalizou.

Entretanto, segundo ele, a administração pública estadual não sabe fazer licitação nem por LGL que está vigente desde 1993, muito menos por RDC. Para ele há um longo caminho pela frente para que o RDC seja aprendido.

Questionou-se se o RDC efetivamente produz redução do prazo total do processo licitatório e a resposta foi que a experiência do tribunal é que não tem trazido redução do tempo. Licita-se algo em cima de um anteprojeto, depois para acertar esse projeto de acordo com o que a entidade deseja e precisa, torna-se impossível. O RDC trouxe uma série de problemas que não haviam sido pensados na execução dos contratos.

Da mesma forma foi a resposta para o questionamento se o RDC criou formas ágeis, econômicas e eficientes para a gestão dos contratos da administração pública. Segundo o entrevistado a resposta é não. Licita-se o anteprojeto mas não consegue concluir o projeto esperado. A contratada não consegue concluir o projeto em tempo hábil. Para acertar o que a contratante quer, gastasse muito tempo.

Em relação aos preços, percebe-se, na visão dele, que houve uma gestão antieconômica, quando no Sinapi e na entidade aparece o mesmo índice, utiliza-se o maior preço.

O diretor expôs que em conversa com um técnico do TCU, o mesmo possui um entendimento diferente, segundo ele, na esfera federal conseguiu-se uma gestão econômica dos contratos. Para o TCU o RDC traz economia. Eles são defensores do RDC, a experiência do TCU (federal) tem sido diferente do TCE (estadual). Como exemplo, ele cita que 90% das licitações do DNIT são RDC, enquanto que em Minas Gerais não chegou-se à 1%.

O entrevistado justifica essa diferença como sendo motivada pelo preparo das equipes. Os municípios possuem equipes muito carente de informações, o índice de fraudes é grande, o controle é pequeno, o tribunal está na capital e são 853 municípios para fiscalizar. Isso leva ao pequeno uso do RDC nos municípios mineiros. Em contrapartida no governo federal a máquina administrativa é preparada, há servidores mais bem preparados, controle sistemático maior do que o dos municípios o que tende a reduzir o número de fraudes. Equipes de licitação capacitadas, controle bem exercido levam ao sucesso.

A próxima questão referia-se às alterações nos contratos do RDC e segundo ele, nos contratos não houve alteração. A gestão será de acordo com o que diz a LGL. O que pode mudar é o edital, a regra imposta pelo edital do RDC, se ele foi bem elaborado, bem confeccionado, terá contratos mais bem geridos. Mas a gestão deve seguir o que diz a lei 8.666/93.

O mesmo acontece com a fiscalização. Não houve alteração nos procedimentos de fiscalização do contrato por parte da contratante, continuam de acordo com a LGL. O controle

interno, que fiscaliza o gestor e a gestão dos contratos e, o controle externo, continuam baseados na LGL.

Em relação ao que o RDC dispõe sobre a execução contratual e ao procedimento de fiscalização do contrato, ele afirma que as disposições são claras em relação ao uso da lei 8.666/93.

Ao ser questionado sobre aspectos que ele considera a LGL superior ao RDC ele menciona que o RDC traz inovações importantes e que deve ser aprimorado. A lei 8.666/9, segundo ele, é muito burocrática, precisa ser alterada, entretanto essa burocracia não é apenas ruim, ela faz com que os processos sejam executados da melhor forma. Quando desburocratizada, a lei deixa algumas coisas abertas que permitem ações pessoais.

A lei 8.666/93 possui critérios de julgamento bem definidos; critérios de recurso muito claros.

O RDC traz algumas aflições como por exemplo a possibilidade de contratar sem projeto, o que não acontece na lei 8.666/93, de acordo com ela só contrata se tiver projeto básico.

Questionou-se também se os processos de RDC que eles auditam estão em conformidade. Segundo ele os processos não estão em conformidade. Apresentam irregularidades, algumas graves, com fraudes.

Em relação aos apontamentos mais comuns nos processos e às recomendações mais frequentes, ele enumerou:

- i. Deficiência de publicação e disponibilização dos editais em sites.
- ii. Inobservância de prazos de publicação até abertura das propostas.
- iii. Previsão de visita técnica em um único dia.
- iv. Condicionamento de liberação de pagamentos, ou seja, haverá o pagamento apenas se a empresa comprar um caderno de especificações técnicas de serviços.
- v. Exigência de capacitação técnica operacional e profissional além dos limites legais, fora de um intervalo de razoabilidade.
- vi. Exigência de tempo de experiência do coordenador e do responsável técnico, eles precisam ter a experiência, mas não pode determinar o tempo.
- vii. Planilhas irregulares.
- viii. Benefícios e Despesas Indiretas – BDI - em desacordo, não diferenciado para equipamentos e serviços.

- ix. Impossibilidade de verificar quantitativo de serviços pela inexistência de projetos
- x. Utilização preços em desfavor da administração, utilizando valores superiores ao Sinapi.

Ao ser questionado se julga o fato dos processos de RDC serem eletrônicos ter ganho real com relação às concorrências que são presenciais, ele afirmou que o RDC sendo eletrônico agiliza, mas ele não consegue descrever qual o ganho real pois o fato de ser eletrônico possibilita as fraudes, utilização de robôs (programa) que participam da licitação dando lances muito baixos e tornando a proposta inexecutável. Ele citou também as associações entre pequenas e grandes empresas para ganhar a licitação. Ele adverte que o brasileiro é muito inteligente, para os avanços tecnológicos mas há também os avanços para burlar.

Por fim, questionou-se se há ganho real com o orçamento sigiloso. Ele não acha muito positivo, embora ele seja sigiloso para os licitantes apenas, pois o tribunal tem acesso. Acredita na transparência para que haja controle social por parte da sociedade e para que as licitantes também tenham controle do valor estimado. Ele exemplifica que as licitantes podem dar orçamentos muito maiores (ou menores) do que o da administração pública pois o orçamento da administração pública pode ter sido elaborado incorretamente, sendo sigiloso é muito mais difícil perceber erros.

Ressalta-se que a opinião do entrevistado é baseada na experiência estadual. Para ele o RDC não é mais eficiente do que a LGL e para ser um possível modelo de licitação substituto precisa ser revisado com muito cuidado, pensando-se em todas as possibilidades.

Em síntese, de acordo com o entrevistado, o RDC veio modernizar a licitação e contratação, como exemplo, a definição de parâmetros para verificar preços de obras, o que facilita a definição de sobrepreço, superfaturamento ou preço inexecutável nas fases de uma obra (planejamento, licitação e contratação e execução).

Embora o entrevistado não perceba grandes vantagens do RDC sobre a lei 8.666/93 pois sua experiência não foi boa em relação aos dois processos que fiscalizou (nos dois processos analisados solicitou suspensão das obras), ele admite que há avanços como a ampliação da eficiência e da competitividade e a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação custo-benefício.

Embora o entrevistado afirme que o fato do RDC ser eletrônico possibilitar as fraudes, ressalta-se que o processo presencial não é imune à elas, conforme entrevistas na Infraero, em licitações presenciais a equipe de licitação já observou ações fraudulentas dos licitantes.

### **4.3 Análise dos contratos**

Neste tópico analisam-se dois contratos derivados dos certames realizados pela Infraero por meio da LGL e do RDC.

#### **4.3.1 Análise do contrato da LGL**

A Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012, cujo objeto era a CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA EXECUÇÃO DA OBRA DE REFORMA E MODERNIZAÇÃO DO SISTEMA DE ELETRICIDADE DE EMERGÊNCIA E AMPLIAÇÃO DAS SUBESTAÇÕES KF SUL E KF NORTE DO AEROPORTO EURICO DE AGUIAR SALLES – VITÓRIA – SBVT, gerou o contrato de número 0039-EG/2013/0023 com a L.G.E Eletrônica Ltda.

O contrato foi assinado no dia 08 de novembro de 2013 e publicado no dia 11 do mesmo mês e ano. A ordem de serviço autorizando o início da prestação de serviços objeto do termo de contrato número 0039-EG/2013/0023 foi dada no dia 16 de junho de 2014. A ordem de serviços não foi entregue anteriormente à empresa por indisponibilidade de recursos no Plano de Investimentos da Infraero. O valor global do contrato é R\$ 3.806.821,85. O prazo do contrato foi estabelecido em 330 dias, sendo 240 dias consecutivos para execução dos serviços e 90 dias consecutivos para expedição do termo de aceite e recebimento dos serviços:

- i. Início execução – 17/06/2014
- ii. Término execução – 11/02/2015
- iii. Início vigência – 17/06/2014
- iv. Término vigência – 12/05/2015

No dia 20 de agosto de 2014 foi solicitado aditivo ao contrato pela área gestora. O primeiro aditamento ao Termo de Contrato n.º 0039-EG/2013/0023 recebeu o número Termo Aditivo

nº 0132-EG/2014/0023. O objeto deste aditamento é a inclusão de texto do subitem 8.8 do Termo de Contrato (das obrigações da contratada). Os valores contratuais permanecem inalterados, mantendo-se o valor R\$ 3.806.821,85 (três milhões, oitocentos e seis mil, oitocentos e vinte e um reais e oitenta e cinco centavos). Os prazos de execução e vigência permanecem inalterados. O cronograma anual de desembolso estimado deste contrato, incluindo o presente aditamento, para o exercício corrente e subsequente, é:

Exercício de 2014: R\$ 939.611,08 (novecentos e trinta e nove mil, seiscentos e onze reais e oito centavos).

Exercício de 2015: R\$ 2.867.210,77 (dois milhões, oitocentos e sessenta e sete mil, duzentos e dez reais e setenta e sete centavos).

Esse termo aditivo não foi assinado pela LGE.

No dia 19 de agosto de 2014 a L.G.E. solicitou reajuste revisão de preços, alegando que: a proposta de preços da licitante data de 07 de maio de 2013, com validade de 120 dias, ou seja, cerca de mais de um ano atrás. Em seu pleito a contratada solicita formalização de termo aditivo ao contrato no valor de R\$ 315.946,00, visando contemplar acréscimos decorrentes da variação cambial, bem como aditivo referente à renovação do seguro garantia e riscos de engenharia já contratados no valor de R\$ 7.346,56. Ou seja, solicitou-se um reajustes de 8,49% ao contrato.

Entretanto, a Infraero negou o pedido justificando que não foi comprovado nenhum desequilíbrio econômico-financeiro.

No dia 24 de setembro de 2014 foi solicitado apostilamento ao contrato em decorrência do reajuste do preço contratual, tendo como justificativa que os prazos contratuais serão reajustados no prazo de 12 meses a contar da data da apresentação da proposta, que foi 07 de maio de 2013. A contratada tem direito ao reajuste de R\$ 263.964,99, passando o valor total do contrato para R\$ 4.070.786,84, reajuste de 6,93%.

Ressalta-se que o apostilamento é um reequilíbrio previsto no próprio contrato como forma de atualizar a proposta de preços apresentada no ato da licitação. Os aditamentos não precisam ser publicados na imprensa oficial.

Sendo assim, no dia 06 de outubro de 2014 foi assinado o segundo Apostilamento ao Termo de Contrato nº 0039-EG/2013/0023. O objeto do presente termo de apostilamento trata do reajuste do contrato, conforme a variação medida no período de 07 de maio de 2013 a 06 de maio de 2014 de índices nacionais aplicados individualmente aos itens da planilha de serviços e preços, calculados pela Fundação Getúlio Vargas – FGV, e publicados na seção de Índices Econômicos da Revista “Conjuntura Econômica”, em atendimento ao disposto na cláusula 6.1 do TC nº 0039-EG/2013/0023.

No dia 13/11/2014 a contratada protocolizou um pedido de prorrogação do prazo contratual por mais 120 dias. Em seguida, no dia 19 do mesmo mês e ano, a contratante solicita, novamente, aditivo de valor ao contrato, justificando a solicitação pelo fato de que houveram interferências durante a obra e a verificação de que os quantitativos de material encontram-se na PSQ em números inferiores para execução plena da obra.

No dia 28 de novembro de 2014 a Infraero respondeu à solicitação da LGE concordando com o aditivo e encaminhando a planilha para aprovação dos valores e quantidades por parte da contratada, o aditivo foi orçado pela Infraero em R\$ 573.160,63, mais 15,06% de reajuste no valor inicial do contrato.

Em relação ao aditivo de prazo citado anteriormente, a Infraero só concedeu a prorrogação de 60 dias do prazo de execução e vigência. Sendo assim, os prazos passam para:

- i. Início execução – 17/06/2014
- ii. Término execução – 12/04/2015
- iii. Início vigência – 17/06/2014
- iv. Término vigência – 11/07/2015

Esses termos aditivos não foram formalizados por insuficiência de recursos orçamentários.

No dia 23 de fevereiro de 2015 a LGE solicita paralização da obra referente ao contrato nº 0039-EG/2013/0023 a partir de 28/02/2015 pelos seguintes motivos:

- i. A contratante, Infraero, descumpriu a cláusula 9.2 do contrato por não realizar os pagamentos previstos;
- ii. A contratante não formalizou o termo aditivo de valor.

O contato foi suspenso por 120 dias, a partir de 28/02/2015. Passados os 120 dias, a suspensão foi prorrogada por mais 120 dias. O motivo da suspensão é falta de recursos orçamentários. Essa prorrogação do prazo de suspensão constitui motivo para rescisão do contrato.

Para retomada dos serviços haverá necessidade de aditivo contratual de valor e de prazo, prorrogando o prazo de execução em 90 dias e acréscimo de valor de aproximadamente R\$ 800.000,00.

Na Tabela 9 é possível verificar o histórico de pagamentos já efetuados à LGE, totalizando R\$ 2.990.442,93:

**Tabela 9:** Pagamentos já realizados – TC0039-EG/2013/0023

<b>Data</b>	<b>Valor pago</b>	<b>Data</b>	<b>Valor pago</b>
25/08/2014	R\$ 35.951,31	18/05/2015	R\$ 459.933,72
05/09/2014	R\$ 59.213,63	18/05/2015	R\$ 32.195,56
06/10/2014	R\$ 89.479,08	25/05/2015	R\$ 7.306,40
03/11/2014	R\$ 62.426,57	12/06/2015	R\$ 1.251.586,06
19/01/2015	R\$ 19.130,05	12/06/2015	R\$ 84.116,90
19/01/2015	R\$ 173.003,53	12/06/2015	R\$ 571.107,25
19/01/2015	R\$ 13.475,41	12/06/2015	R\$ 38.298,56
18/05/2015	R\$ 93.218,90	<b>Total</b>	<b>R\$ 2.990.442,93</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Percebe-se que a contratante ao longo do período de execução dos serviços solicitou aditivo contratual à administração pública alegando que o valor homologado para o contrato não era exequível, ou seja, para a conclusão dos serviços contratados, era necessário aumento do valor contratual. A Infraero, por restrições orçamentárias, atrasou alguns pagamentos de medições já realizadas pela LGE. Sendo assim, por falta de recursos orçamentários para formalização do aditivo e de pagamentos, o contrato foi paralisado.

O valor inicial para esse serviço era R\$ 3.806.821,85 entretanto um reajuste de 6,93% foi concedido antes da paralização dos serviços. Se o contrato for retomado, será acrescido em aproximadamente R\$ 800.000,000, o que representa um aumento de mais 21% do valor inicialmente contratado. Se o contrato não for retomado e os serviços não forem prestados até o final, a obra não será concluída, o valor já pago, R\$ 2.990.442,93 não será devolvido aos cofres públicos, além da Infraero estar sujeita à penalidades contratuais, que incluem mais desembolsos financeiros.

Ressalta-se que esse contrato não obedeceu aos prazos estabelecidos para término da execução contratual.

#### 4.3.2 Análise do contrato do RDC

O RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013, cujo objeto era CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DA INFRAESTRUTURA ELÉTRICA E ELETRÔNICA INTERLIGANDO A NOVA TORRE DE CONTROLE AO NOVO EDIFÍCIO DO CORPO DE BOMBEIROS DO AEROPORTO DE VITÓRIA – EURICO DE AGUIAR SALLES, gerou o contrato de número 0006-EG/2014/0023 com a S.S. Serviços de Perfurações Direcionais Ltda. ME.

O contrato foi assinado no dia 29 de abril de 2014 e publicado no dia seguinte. Entretanto, a ordem de serviço autorizando a S.S. Serviços de Perfurações Direcionais Ltda. a prestar os serviços objeto do termo de contrato nº 0006-EG/2014/0023, foi emitida no dia 15/07/2014.

O valor global do contrato é R\$ 1.967.559,92. O prazo do contrato foi estabelecido em 210 dias, sendo 120 dias consecutivos para execução dos serviços e 90 dias consecutivos para expedição do termo de aceite e recebimento dos serviços:

- i. Início execução – 15/07/2014
- ii. Término execução – 12/11/2014
- iii. Início vigência – 15/07/2014
- iv. Término vigência – 10/02/2015

No mesmo dia da emissão da OS a contratada solicitou aditivo ao contrato, alegando que “em análise mais detalhada dos quantitativos dos materiais, constatamos que no item abaixo, foi prevista uma quantidade de tubos menor do que a efetivamente necessária”. Na mesma solicitação a contratada inclui aditivo ao valor dos serviços também. Ela propõe aditivo de materiais no valor de R\$ 18.144,00 e aditivo de serviços no valor de R\$ 222.352,50, totalizando R\$ 240.496,50, 12,22% de reajuste no valor inicial do contrato.

A Infraero posicionou-se contrária à solicitação de aditivo. Em sua justificativa embasou-se na Lei 8.666/93, no edital da licitação e em acórdão do TCU.

No dia 24 de julho de 2014 foi solicitado aditivo ao contrato para inclusão de cláusula, vale ressaltar que o fundamento é o mesmo do contrato analisado anteriormente e a cláusula a ser incluída também é a mesma.

No dia 29 de agosto de 2014 foi assinado o primeiro aditamento ao Termo de Contrato n.º 0006-EG/2014/0023 que recebeu o número Termo Aditivo n.º 0115-EG/2014/0023. Ele foi publicado no DOU no dia 11/09/2014. O objeto deste aditamento é a inclusão de texto do subitem 8.8 do Termo de Contrato (das obrigações da contratada). Os valores contratuais permanecem inalterados, mantendo-se o valor 1.967.559,92 (um milhão, novecentos e sessenta e sete mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e noventa e dois centavos). Os prazos de execução e vigência permanecem inalterados. O cronograma anual de desembolso estimado deste contrato, incluindo o presente aditamento, para o exercício corrente é:

Exercício de 2014: 1.967.559,92 (um milhão, novecentos e sessenta e sete mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e noventa e dois centavos).

No dia 27 de outubro de 2014 o contrato foi suspenso por impossibilidade de acesso às frentes de trabalho, conforme registrado em diário de obras, devido à grande quantidade de chuvas que assolaram o Município de Vitória entre os dias 27/10 e 31/10/2014. A suspensão foi embasada no artigo 57 da Lei 8.666/93.

Os serviços foram reiniciados no dia 12/11/2014. Foram abonados 16 dias do período de execução da obra, referentes ao intervalo entre 27/10 e 11/11/2014, passando a vigorar os seguintes prazos contratuais:

- i. Início execução – 15/07/2014
- ii. Término execução – 28/11/2014
- iii. Início vigência – 15/07/2014
- iv. Término vigência – 26/02/2015

No dia 19 de novembro de 2014 a S.S. requereu cálculo e aplicação do reajuste a partir do dia 27 de outubro de 2014, conforme previsão contratual. O valor do reajuste foi de R\$ 13.816,38, o que representa apenas 0,07% de reajuste ao contrato.

No dia 29 de agosto de 2014 foi assinado o primeiro apostilamento ao Termo de Contrato n.º 0006-EG/2014/0023 que recebeu o número Apostilamento n.º 0008-EG/2014/0023. O objeto deste aditamento é o reajuste do contrato, conforme a variação medida no período de 27 de

outubro de 2013 a 27 de outubro de 2014, do índice nacional de custos da construção, da Fundação Getúlio Vargas, em atendimento ao disposto na cláusula 6.1 do TC nº 0006-EG/2014/0023. O valor do reajustamento é R\$ 13.816,38. Passando o valor do contrato para R\$ 1.981.376,31. Os prazos de execução e vigência permanecem inalterados.

No dia 11/12/2014 a S.S. concluiu todos os serviços objeto do contrato em referência, dentro do prazo contratual. O valor pago até o recebimento provisório da obra foi R\$ 1.468.126,89, conforme tabela 10.

Após aceite pela fiscalização da Infraero e entrega definitiva dos serviços objetos do contrato, os pagamentos faltantes foram feitos, conforme tabela 10. Todo o valor do contrato foi realizado e pago.

**Tabela 10:** Pagamentos realizados até recebimento provisório da obra – TC0006-EG/2014/0023

<b>Data</b>	<b>Valor pago</b>
24/09/2014	R\$ 318.320,74
17/10/2014	R\$ 533.244,69
17/11/2014	R\$ 616.561,46
<b>Total</b>	<b>R\$ 1.468.126,89</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

**Tabela 11:** Pagamentos realizados após recebimento provisório da obra – TC0006-EG/2014/0023

<b>Data</b>	<b>Valor pago</b>
02/02/2015	R\$ 263.828,34
02/02/2015	R\$ 235.604,69
02/02/2015	R\$ 13.816,38
<b>Total</b>	<b>R\$ 513.249,41</b>
<b>Total de pagamentos</b>	<b>R\$ 1.981.376,30</b>

Fonte: Elaborada pela autora.

Percebe-se que a formalização dos contratos é a mesma independente da forma de licitação. Isso se deve ao fato de que o RDC não dispõe de cláusulas específicas de contrato e como a Lei 8.666/93 é uma lei geral, suas disposições são utilizadas nas contratações públicas, inclusive por RDC. Entretanto, comparando-se o contrato do RDC e o da LGL, observa-se que o primeiro foi exequível para Infraero e o segundo não, motivo pelo qual está paralisado.

Destaca-se que o contrato objeto da licitação Concorrência nº 010/ADSE/SBVT/2012 foi aditado e os serviços não executados em sua totalidade, já o contrato objeto do RDC nº 003/ADSE/SBVT/2013 não teve aditivos e os serviços foram executados como previsto na

licitação. Essa maior eficiência no contrato por RDC pode estar relacionada com o orçamento sigiloso, essa possibilidade acirrou a competição entre as empresas e contribuiu para a exigência do estudo prévio do escopo pelos licitantes, reduzindo a participação de empresas “aventureiras” que simplesmente aplicam um desconto linear sobre a planilha de preços referenciais da administração para participarem da Concorrência.

Conforme mencionado anteriormente, embora não haja diferença na forma de formalização e fiscalização contratual, o contrato oriundo do RDC pode ter sido mais eficiente, pois a licitação pode ter sido planejada com mais eficiência, o orçamento elaborado com maior integridade e realidade e, a fiscalização do RDC pode ter sido mais participativa e ativa, tendo em vista tratar-se de uma nova forma de contratação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo geral verificar se o RDC é mais eficiente para a Infraero se comparado à Lei 8.666/93, inclusive no que tange aos contratos celebrados e, se poderia ser uma forma de licitação substituta à da Lei 8.666/93, deixando de ser exclusivo para eventos específicos.

Para atender ao objetivo geral do estudo, contou-se com o estudo de caso na Infraero, pioneira na utilização do RDC no Brasil.

Por meio das simulações, atendendo ao objetivo específico do trabalho de verificar se o RDC é mais eficiente considerando a agilidade no processo licitatório, percebeu-se que a licitação por meio do RDC é mais ágil do que a licitação por LGL. O tempo gasto pelas comissões de licitação também é menor quando a licitação é feita por RDC.

Ressalta-se que no RDC gastou-se mais tempo do que na Concorrência para a análise da documentação da licitante vencedora. Isto pode ser explicado pelo fato de que o processo em análise foi o primeiro RDC feito pelos gestores de Vitória/ES e pela obrigatoriedade do licitante apresentar os preços unitários (mesmo no regime global) inferiores aos da administração pública. Tendo em vista que o orçamento é sigiloso, o licitante não apresentou todos os itens com valores inferiores aos da Infraero. Isto levou à correções na proposta, o que pode ter tornado o processo de negociação lento e reduzido a celeridade.

As entrevistas permitiram verificar que a opinião da Infraero é de que o RDC é mais ágil, pois ele reduz o tempo da licitação. Mencionou-se os principais fatores que contribuem para que o RDC seja mais ágil: a possibilidade de contratação integrada (apenas uma licitação), a inversão de fases, fase recursal única, prazos menores de publicidade e o fato da licitação ser eletrônica. Destaca-se que a LGL não permite licitação eletrônica para obras.

Com a finalidade de levantar a opinião dos órgãos externos de controle e fiscalização, realizou-se uma entrevista com um diretor do TCE-MG. Percebeu-se que a opinião desse diretor é que o RDC precisa de aprimoramento, principalmente em relação aos contratos. Segundo ele, é necessário que haja disposições claras na lei sobre execução e fiscalização contratual. O entrevistado do TCE-MG mostrou-se mais cético e crítico em relação ao RDC e sua opinião difere da opinião da Infraero em relação à aplicação do RDC. De acordo com o entrevistado o RDC não está pronto para ser um modelo de licitação substituto para a LGL.

Embora o TCE-MG não considere que o RDC reduz o tempo de licitação, verificando-se os resultados da simulação, a análise documental dos processos licitatórios, as entrevistas na Infraero e a afirmação do diretor entrevistado do TCE-MG que para o TCU a experiência de utilização do RDC é positiva, infere-se que o processo licitatório no RDC pode ser considerado mais célere.

Com o objetivo de verificar se os contratos celebrados com a Infraero são exequíveis, se são aditados e se os serviços são prestados até o final da execução, dois contratos foram analisados. O contrato decorrente da Concorrência não foi exequível, não foi executado dentro do prazo contratual e está paralisado. Caso seja retomado, haverá um aumento de mais de 20% no valor do contrato, que já havia sido reajustado em quase 7% do valor inicial contratado.

O contrato decorrente do RDC pode ser considerado exequível, ou seja, foi um contrato cujos valores contratados na licitação foram suficientes para a execução contratual, não sendo necessários aditamentos e os serviços foram prestados até o final da execução, dentro do prazo estabelecido. Esse contrato não foi aditado, houve um reajuste de proposta, previsto em contrato de 0,7% do valor inicial.

Percebe-se que em relação à fiscalização contratual não há mudança com o RDC. A própria lei do RDC menciona que os contratos celebrados com base nesse regime serão regidos pelas normas da LGL, com exceção das regras específicas previstas no RDC. Sendo assim, em relação aos contratos não houve alteração substancial na forma de sua fiscalização. O que pode ser percebido são as alterações trazidas pela contratação integrada, que não foi o foco deste estudo.

Entretanto, inferiu-se que mesmo não havendo diferença na forma de formalização e fiscalização contratual, o contrato oriundo do RDC foi mais eficiente para a Infraero do que o contrato objeto da LGL. Esta eficiência nos contratos pode estar relacionada com algumas exigências da licitação, como exemplo, a possibilidade do orçamento sigiloso e a licitante elabora o seu orçamento e não apenas aplica um percentual de desconto.

Contudo, segundo o entrevistado do TCE-MG o orçamento sigiloso pode trazer problemas para administração pública, pois os erros são mais difíceis de serem observados, considerando que as licitantes só terão acesso ao orçamento após a fase de análise de documentação.

Com as entrevistas também foi possível perceber que mesmo o RDC não tratando especificamente de regulações contratuais, os contratos do RDC requereram da fiscalização revisões em suas metodologias de trabalho e treinamentos específicos para adequações. Segundo o entrevistado do TCE-MG, o que pode ter mudado com o RDC é o edital, a forma como é elaborado. Segundo ele, se o edital for bem elaborado, possibilitará contratos mais bem geridos.

Inferiu-se também que para os gestores e autoridades da Infraero, o RDC deveria ser o modelo substituto da LGL e que a Infraero deveria deixar de utilizá-lo apenas em eventos específicos, passando a ser a forma de contratação na Infraero.

Importante destacar que uma das limitações do estudo consiste no fato de que apenas duas licitações e dois contratos de uma única empresa foram analisados. Essa limitação decorre do tempo gasto para análise de cada licitação e cada contrato, que implicou na escolha desta ação.

Em síntese, os resultados encontrados demonstram que em relação ao tempo para a realização dos procedimentos licitatórios e considerando-se a exequibilidade contratual, o RDC pode ser considerado mais eficiente para a Infraero, comparando-se com a LGL. Em relação ao contrato, embora a formalização e fiscalização não se alterem com o RDC, neste estudo, o contrato do RDC foi mais eficiente para a Infraero, ou seja, há indícios de que a utilização do RDC é positiva.

Como limitações gerais deste estudo, considera-se o já mencionado tempo para a análise dos processos e o fato de que apenas a Infraero foi estudada. Considera-se também como limitação, o fato de que a entrevista realizada ter sido com um órgão de controle externo estadual e o estudo de caso ter sido feito em uma empresa federal. Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União e Advocacia Geral da União não responderam aos contatos para participarem das entrevistas.

O presente estudo intentou contribuir com a pesquisa empírica sobre RDC no que tange sua aplicação pela administração pública, para que futuros pesquisadores possam dar continuidade e trazer novas adições ao tema em discussão no dia a dia da administração pública e entidades envolvidas, mas com a possibilidade de maiores contribuições da academia.

Como sugestão para estudos futuros, uma possibilidade é a ampliação da amostra, analisando outras licitações e contratos, visto a metodologia desenvolvida para se fazer as simulações entre os dois modelos (RDC *vs* LGL). Sugere-se também a aplicação em outro órgão da administração pública que também utilizou o RDC para fins de verificação de sua experiência e comparação à da Infraero. Outra possibilidade seria a análise das licitações e contratos que foram suspensos pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e executados sobre liminar. Poderia ser verificada a eficiência do RDC nessas licitações e nos contratos celebrados.

## 6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Edição especial comemorativa, p. 67-86, 2007.

ALMEIDA, B. L. S. **Curso de capacitação em gestão de contratos**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2009. 41 p.

ALONSO, M. **Custos no serviço público**. Brasília: ENAP, 1998. (Texto para Discussão, n. 31).

ANDRADE, C. H. M. *et al.* **A Relação entre Confiança e Custos de Transação em Relacionamentos Interorganizacionais**. Revista de Administração Contemporânea, Vol 15, Iss 4, Pp 608-630. 2011.

ARAÚJO, E. N. **A Nova Lei Federal De Concessões e Permissões de Serviços Públicos e Obras Públicas**. Revista USP - Revista da Faculdade de Direito. v. 90 (1995). <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67298>

ARAÚJO, L. M.; RODRIGUES, M. I. A. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, p. 43-62, jan/mar. 2012.

ARROW. J. K. **Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care**. The American Economic Review. n 5. 1963.

BARZEL, Y. **Measurement cost and the organization of markets**. Journal of Law and Economics, 25, abril, p. 27-48, Cambridge University Press, 1989.

BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003.

BONACIM, C. A. G., ARAÚJO, A. M. P. **Valor econômico agregado por hospitais universitários públicos**. Revista de Administração de Empresas, 4(49), 419-433. 2009.

BORGES JUNIOR, W. F. **Rede de Empresas no Regime Diferenciado de Contratação (RDC): Estudo de caso da obra na BR-381/MG, Região de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresas) – Centro Universitário, Minas Gerais, 2015.

BRASIL. **Lei Federal 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. Brasília, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso em 30 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 12.462**, de 04 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC. Brasília, 2011. 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 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.581**, de 11 de outubro de 2011. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

BUTARELLO, N. A. L. **Comportamento informacional na licitação**: Pregão Eletrônico. 2011. 139f. Dissertação (Mestrado em Gestão da Informação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

CAMINHA, U; LIMA, J. C. Contrato Incompleto: Uma Perspectiva entre Direito e Economia para Contratos de Longo Termo. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 10, p. 155-200, jan/jun. 2014.

CATEB, A. B.; GALLO, J. A. A. **Breves considerações sobre a teoria dos contratos incompletos**. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/1bw6c8s9>>. Acesso em: 17 ago. 2015.

CHIAVENATO, I. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2003.

COASE, R. H. **The Nature of the Firm**. *Economica* 4:386-405. 1937.

\_\_\_\_\_. **The firm, the market, the law**. London: The Chicago University Press. 1988.

COMMONS, J. R. **Institucional Economics**. Madison: University of Wisconsin Press. 1934.

COSTA, A. J. B.; ROSINHA, R. F. **Infraestrutura de Transportes: O Regime Diferenciado de Contratações (RDC) como uma alternativa à Lei Geral de Licitações e Contratos.** In XXVII Anpet - Congresso de Pesquisa e Ensino de Transporte. Belém, 2013.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo.** São Paulo: Atlas, 2009. 864 p.

DICIONÁRIO **Aurélio.** [2015]. Disponível em: <<http://dicionariodoaurelio.com/>>. Acesso em: 30 jun. 2015.

DINIZ, T. C.; TADEU, H. F. B.; MÁRIO, P. C. **Análise da metodologia baseada em índices financeiros para processos licitatórios na contratação de obras públicas pelo Governo do Estado de Minas Gerais.** In XII Congresso de Contabilidade, ISCA-UA - Nov. 2008. Aveiro-Portugal.

DYER, J. **Effective interfirm collaboration: how firms minimize transaction costs and maximize transaction value.** Strategic Management Journal, 18(7), 535-556. doi: 10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:73.0.CO;2-Z. 1997.

FARIA, A. M. B. **Gestão de custos e orçamento gerencial na administração pública federal: o caso do Banco Central do Brasil.** 2012. 127 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.

FREITAS, M.; MALDONADO, J. M. S. V. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 5, p. 1265-1281, set./out. 2013.

FONSECA, R. A. **O Regime Diferenciado de Contratação e a Governança Pública no Brasil.** 2013. 110 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade de Lavras, Minas Gerais, 2013.

FURUBOTN, E. RICHTER, R. **Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics.** Michigan Press, 2000. p.556.

GARCIA, F. A. **Licitações e Contratos Administrativos – Casos e Polêmicas.** Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007.

GOMES, M. F.; PIGHINI, B. C. **Licitação internacional: parcerias público privadas, sociedades de propósito específico e margem de preferência.** Revista da Universidade Vale do Rio Verde, Vol.11(1), pp.245-266, 2013.

GRANJEIRO, José W. *Direito Administrativo*. v. 17, p. 16. Brasília: Vestcon, 2000.

HEINEN, J. **A contratação integrada no Regime Diferenciado de Contratações** – Lei nº 12.462/11. *Revista Fórum de Contratação e Gestão Pública – FSGP*, N. 145, P. 37-45, 2014.

HERRMANN, I. **Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho**. Anais do 23º Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 1999.

JENSEN, M. C; MECKLING, W. T. **Teoria da Firma**: comportamento dos administradores, custos de agência e estrutura de propriedade. *Revista de Administração de Empresa – RAE*, v. 48, n. 2, Abril-Junho, 2008.

JURKSAITIS, G. J. **Em defesa do RDC**. Artigo publicado em 06/09/2011 no sítio eletrônico da Sociedade Brasileira de Direito Público – **sbdp**. Disponível em: <[http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/961\\_Guilherme\\_Jardim\\_Jurksaitis\\_-\\_Em\\_defesa\\_do\\_RDC\\_-\\_versao\\_pa..pdf](http://www.sbdp.org.br/arquivos/material/961_Guilherme_Jardim_Jurksaitis_-_Em_defesa_do_RDC_-_versao_pa..pdf)>. Acesso em 28 out. 2014.

JUSTEN FILHO, M. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)**: Comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581. Fórum: Belo Horizonte, 2012.

\_\_\_\_\_. **Comentários ao RDC: Lei 12.462/11 e Decreto 7.581/11**. Dialética: São Paulo, 2013.

MALHORTA, M. K. **Pesquisa de marketing**: uma orientação aplicada. 4 ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MASTEN, E. S. **Contractual Choice**. Louis and Myrtle research professor of Business and law University of Michigan Business School, 1999.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative data analysis**: An expanded sourcebook, 2. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994. 338 p.

MOLENAAR, K.; SONGER, A.; BARASH, M. **Public-Sector Design/Build Evolution and Performance**. Journal of Management in Engineering, v.15, p.54-62, 1999.

MOREIRA NETO, D. F. **Normas gerais sobre licitações e contratos administrativos – natureza e identificação no estatuto jurídico federal vigente – perspectiva de novos projetos modernizadores”** in Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, Editora Renovar, Volume nº 189, jul./set., p. 39-57. 1992.

MORANO, C. B. **O Regim Diferenciado de Contratação e a Lei nº12.462/2011**. Revista do Direito Público, Londrina, v.8, n.1, p.67-82, jan./abr.2013.

NASCIMENTO, A. P. *et al.* **Análise da Eficácia dos Contratos de Serviços Continuados da Área de Administração e Engenharia Por Meio da Modalidade de Leilão Reverso com as Modalidades Previstas na Lei Nº. 8.666/1993: Um Estudo em Recente Modalidade de Licitação**. In X SemeAd. São Paulo, 2007.

NÓBREGA, M. **Os Tribunais de Contas e o controle dos programas sociais**. Fórum, Belo Horizonte, MG. 2011.

OLIVEIRA, H.A.; NETO, J.A.P.; TORRES, R.B. **Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC: A Experiência da Infraero**. Disponível em: <<http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/182-REGIME-DIFERENCIADO-DE-CONTRATA%C3%87%C3%95ES-P%C3%9ABLICAS-RDC-A-EXPERI%C3%8ANCIA-DA-INFRAERO.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

OLIVEIRA, R. C. R.; FREITAS, R. V. **O Regime O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e a Administração de Resultados**. 2011.

Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais. Janeiro a março 2012. N. 1. V. 82. Ano xxx Revista TCEMG; jan.; fev.; mar. 2012, p. 24.

RP McAfee, J McMillan. **Auctions and Bidding**. Journal of Economic Literature Vol. XXV - June, pp. 699-738. 1987.

\_\_\_\_\_. **Bidding for contracts: a principal-agent analysis**. The RAND Journal of Economics, 1986 – JSTOR.

ROSILHO, A. J. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil?** As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas. 2011. 214 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011.

SÁ, A. L. S.; SANTOS, E. M.; BRASILEIRO, A. **Remuneração variável vinculada ao desempenho do contratado e busca de eficiência na gestão das infraestruturas de transporte.** In XXVII Anpet - Congresso de Pesquisa e Ensino de Transporte. Belém, 2013.

SAMPIERE, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de pesquisa.** 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SIFFERT FILHO, N. F. **A economia dos custos de transação.** Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 2, n 4, p. 103-128. 1995.

\_\_\_\_\_. A teoria dos contratos econômicos e a firma. 1996. 201 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

SILVA, A. M.; SAUAIA, A. C. A. **Evasão e qualidade em Instituições de Ensino Superior Privadas:** uma análise da Economia dos custos de transação. Administração: Ensino e Pesquisa, Rio de Janeiro. Vol 15, n. 4, p. 805-830, out-dez, 2014.

SOUTO, M. J. V. **Licitações e controle de eficiência:** repensando o princípio do procedimento formal à luz do “placar eletrônico”! In: ARAGÃO, A.; MARQUES NETO, F. (Coord.) Direito Administrativo e seus novos paradigmas. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008.

TORRES, M. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

WILLIAMSON, O. **The Economic Institutions of Capitalism:** firms, marketing, relational contracting. New York: The Free Press, 1985.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

**APÊNDICE A – Questionário**

O objetivo deste questionário é esclarecer se o RDC pode ser entendido como um potencial substituto para a LGL (Lei 8.666) e se os contratos oriundos do RDC são eficientes.

- 1) Em síntese, discorra sobre o RDC, em termos de suas aplicações, sua finalidade e sua principal vantagem em relação à Lei 8.666.


- 2) Qual motivação ou diferencial considera mais relevante para que o RDC seja a opção escolhida para os contratos firmados com o poder público?


- 3) Quais as exigências do RDC você considera relevantes em uma contratação, em ordem de prioridade?

1º)
2º)
3º)
4º)

- 4) Considerando as inovações trazidas pelo RDC, qual (is) você considera que obtiveram um resultado satisfatório nos contratos sob esse regime?


- 5) Em sua opinião, o RDC efetivamente produz redução do prazo total do processo licitatório? Por quê?


- 6) Em sua opinião, o RDC criou formas ágeis, econômicas e eficientes para a gestão dos contratos da administração pública? Por quê?


7) Em relação aos contratos derivados do certame, quais alterações o RDC trouxe, em sua opinião?


8) O procedimento de fiscalização do contrato, por parte da contratante, foi alterado com o RDC? Se não foi, por quê?


9) Considera a Lei 12.462, que dispõe sobre o RDC, clara em relação à execução contratual e ao procedimento de fiscalização do contrato?