

## **O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO SOB A ÓTICA DOS ATORES ENVOLVIDOS – DOIS ESTUDOS DE CASO**

*THE DIFFERENTIATED REGIME OF CONTRACTING UNDER INVOLVED ACTORS  
PERSPECTIVE - TWO CASE STUDIES*

Daniel Cabral de **ALMEIDA**  
Universidade Federal de Alagoas  
danielcabral\_@hotmail.com

Cleverton Torres **ASSUMPÇÃO**  
Universidade Federal de Alagoas  
cleverton.br@bol.com.br

Mariana Santos da **SILVA**  
Universidade Federal de Alagoas  
mariana.silva@hu.ufal.br

Antônio Carlos Silva **COSTA**  
Universidade Federal de Alagoas  
accosta@gmail.com

Artigo recebido em 03/2016 – Aprovado em 04/2017

### **Resumo**

O Regime diferenciado de contratações públicas (RDC) surgiu como nova modalidade de licitação visando dar celeridade às obras necessárias à realização dos grandes eventos esportivos que aconteceriam no Brasil, como a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas 2016. Por ser uma ferramenta nova, diversas são as dificuldades encontradas para operacionalizá-la. Este estudo busca inicialmente contextualizar o ambiente em que o RDC foi criado através de uma revisão teórica. Depois, mapeamos no Instituto Federal de Alagoas e na Universidade Federal de Alagoas os procedimentos de contratação através do RDC que já foram realizados e identificamos as percepções - sobre esta nova modalidade - dos servidores envolvidos na operacionalização do RDC em ambas as instituições. Por fim, reunimos as percepções de todos os atores envolvidos e traçamos as principais dificuldades e as maiores contribuições que o novo regime diferenciado de contratações do governo federal trouxe para a área de compras públicas.

**Palavras-chave:** RDC, Licitações, Compras Públicas.

<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea>

**ABSTRACT**

*The differentiated regime for public purchase (RDC) has emerged as a new means of bidding order to expedite the works necessary for the completion of major events sports that take place in Brazil, such as the Football World Cup in 2014 and the Olympics 2016. As a new tool, many are the difficulties encountered in operationalize it. This study aims initially contextualize the environment in the RDC it was created through a theoretical review. Then we map at the Federal Institute of Alagoas and the Federal University of Alagoas hiring procedures by the RDC have been performed and identify the perceptions - about this new mode – the servers involved in the operation of the RDC in both institutions. Lastly, we gather the perceptions of all stakeholders and we draw the main difficulties and the major contributions that the new differentiated system of federal government hires brought to the area of public purchase.*

**KEYWORDS:** RDC, Bids, Public Purchase.

**1. INTRODUÇÃO**

A licitação é a maneira pela qual a administração pública escolhe a proposta mais vantajosa para a aquisição de bens e serviços indispensáveis ao seu funcionamento, objetivando o interesse público e o bem estar da sociedade. Hely Lopes Meirelles, doutrinador, define licitação como o procedimento administrativo através do qual a administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Assim como a lei 8.666 de 1993, o regime diferenciado de contratações públicas segue os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contemplados no direito administrativo. Com este novo regime de contratação criado em 2011, o governo brasileiro desvia-se de sua forma padrão de contratação pública (lei 8.666/1993), uma vez que tem por motivo a exiguidade de tempo para conclusão das vultosas obras que estaria para construir, referentes aos eventos esportivos que sediaria até 2016. Apesar de sua primeira escolha como sede ter sido realizada desde o ano de 2007.

A lei 8.666/93 era considerada burocraticamente inviável para os específicos interesses da administração, pois seus trâmites demandariam um maior prazo para conclusão devido à lei apresentar mais etapas a serem concluídas até a fase final de homologação do certame licitatório. O fator celeridade é o atributo mais citado pelos autores como característica essencial do RDC. Esta modalidade representa uma repaginação do modelo antigo, que vem, gradativamente, sendo substituído por novas leis abrangedoras de setores específicos de contratação. Os métodos alternativos de contratação surgem como tentativas do governo em acompanhar as mudanças do macro e microambiente das organizações, as quais já não permitem que “entaves” afetem seus resultados.

As modificações na lei de licitações, tão defendidas por seus usuários e doutrinadores, devem obedecer aos princípios do direito administrativo, também constantes da constituição federal. Ou seja, as alterações ou legislações elaboradas não podem se

desvincular dos princípios que norteiam e estabelecem os bons costumes e a probidade na administração pública. O regime diferenciado possui algumas características divergentes da lei de licitações e também consideradas inconstitucionais justamente por desconsiderar ou dar nova interpretação a alguns desses princípios. Estas divergências resultaram em duas ações diretas de inconstitucionalidade que ainda não tiveram julgamento realizado.

O RDC divide opiniões, principalmente, entre doutrinadores e usuários, estes últimos comumente o enxergam como uma ferramenta eficaz e eficiente para contratações, encontrando algumas dificuldades quanto à sua operacionalização ou possibilidades de utilização, por ainda representar uma novidade entre as comissões de licitação. Já os doutrinadores possuem uma visão mais crítica quanto a sua utilização, por perceberem vieses quanto a sua legalidade e aplicabilidade de fato. Como dito anteriormente, meios que diminuam os entraves procedimentais e acelerem as respostas serão bem vindos ao contexto atual de gestão pública que se tenta construir. Não fugindo à necessidade de estar dentro dos parâmetros de legalidade e conveniência.

Este artigo tem por objetivo identificar as percepções dos operadores de licitação acerca do RDC, nos âmbitos da Universidade Federal de Alagoas e do Instituto Federal de Alagoas. E, paralelamente, traçar as melhorias e as dificuldades identificadas com sua utilização. Analisa também, como algumas das características do RDC afetam os resultados alcançados pela administração em suas contratações.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1. Compras Públicas**

Os procedimentos para a realização de compras e a contratação de serviços pelos órgãos da administração pública são regulamentados por normas pertinentes ao campo do direito administrativo. Portanto, trataremos a seguir, concisamente, de toda a evolução da legislação acerca das compras públicas, de tal forma que possamos alcançar a mais nova modalidade de compras públicas - o regime diferenciado de contratações (RDC).

### **2.2. A evolução da legislação acerca das compras públicas**

No Brasil, a primeira norma a tratar do assunto foi o Decreto nº. 2.926, de 14/05/1862, que dispunha sobre as arrematações dos serviços no âmbito do “Ministério da Agricultura, Commercio e Obras Públicas”. Possuía característica restritiva, pois em seu primeiro artigo o objeto a ser adquirido destinava-se apenas a “fornecimento, construção ou concerto de obras”. Nesse estatuto, a norma jurídica já estabelecia três princípios do direito administrativo dos dias de hoje para as compras e contratações públicas, como a publicidade, a igualdade entre os participantes e o sigilo das propostas.

Anos mais tarde, surge o Decreto nº. 4.536, de 28/01/1922, com a finalidade de organizar o código de contabilidade pública da união, dispondo em seus artigos, do 49

ao 58, das ações para a realização das concorrências e a contratação com a administração pública. Esse diploma legal veio a ratificar os atos legislativos passados. Além de fixar outros parâmetros para as concorrências públicas, fixou os procedimentos para a dispensa de concorrência e a validade dos termos contratuais, e criou mecanismos de controle externo e punições para os desvios de conduta de agentes públicos.

A próxima legislação sobre compras públicas foi a edição do Decreto-Lei nº 200, de 25/02/1967, que versava sobre a organização da administração federal, fixando diretrizes para a reforma administrativa do Estado, e dando outras providências.

A característica desta legislação é que o decreto já dava os primeiros passos similares ao formato contemporâneo das licitações, com sigilo das propostas em envelopes fechados e exigência de maior documentação.

No ano seguinte, com a Lei nº 5.456, de 20/06/68, as compras públicas passaram a abranger as esferas dos estados e municípios. Até o momento, vale ressaltar que as compras e contratações públicas eram tratadas em nível de estatutos jurídicos de abrangência mais geral e não no campo do direito administrativo.

Em seu artigo, Spricigo e Fonseca (2008) ressalta que apenas em 1986 com edição do Decreto-lei nº. 2.300 de 21/11/1986 foi que as licitações e contratos com a administração federal passaram a fazer parte de legislação específica. No ano seguinte, o decreto-lei nº 2.300 foi atualizado pelos Decretos-lei 2.348 (de 24/07/1987) e 2.360 (de 16/09/1987). Spricigo e Fonseca (2008) destaca que pela primeira vez o estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos reuniu normas gerais e especiais referentes à matéria.

Com a promulgação da Constituição Federal em 05/10/1988, houve uma grande transformação onde a administração pública seguia um novo caminho de caráter ético e, nesse sentido, as aquisições de bens e serviços também acompanharam a mudança. Segundo Barros (2001), com a Constituição Federal de 1988, o Brasil iniciou uma caminhada para o progresso da administração pública e, ao trazer expressamente no caput do seu art. 37, diversos princípios; uns já constavam nos dispositivos legais anteriores, e acrescentados outros princípios que objetivaram introduzir no comportamento do administrador público, o decoro com que deve ser tratado o erário. Apesar dos efeitos da constituição federal de 1988, Spricigo e Fonseca (2008) em seu artigo ressalta que só a partir da década de 90 a licitação sofreu profundas mudanças em seus procedimentos, alterando extremamente o formato e os resultados do certame.

Em vigor desde 1986, o Decreto 2.300/86 foi revogado pela Lei nº. 8.666 de 21/06/1993, que passou a estabelecer normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações, no âmbito dos poderes da união, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Com esse dispositivo legal, consolidaram-se também cinco modalidades de licitação: convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão. Apesar do avanço, diversos autores começaram a citar alguns problemas na utilização da lei nº 8.666/93, devido ao seu aspecto fortemente burocrático.

Em 2000, o Governo Federal edita o Decreto nº 3.555, de 08/08/2000, que dispõe sobre o regulamento da licitação na modalidade pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns na esfera da união. A Medida Provisória nº 2.026/2000, fora transformada na Medida Provisória nº 2.182, reeditada sucessivamente por 18 vezes. Inicialmente o pregão era instituído apenas no âmbito da união. Através da promulgação da Lei Federal nº 10.520/02, estendeu a aplicação da modalidade pregão também aos estados e municípios.

Em 2002, ao contrário da rigidez burocrática da Lei nº 8.666/93, foi aprovada em 17 de julho a Lei nº 10.520, de 17/07/2002, que veio a regulamentar a nova modalidade de licitação denominada pregão, com a proposta de flexibilizar os trâmites para a aquisição de bens e serviços, procurando inovação nas compras públicas. Segundo Dib (2007), “a própria legislação, direcionada para setores específicos vem se encarregando de flexibilizar as modalidades estabelecidas, buscando uma redução de controles e simplificação das rotinas na licitação”. Através da promulgação da Lei Federal nº 10.520/02, a aplicação do pregão estendeu-se como modalidade de licitação também aos estados e municípios.

Com as rápidas e profundas mudanças tecnológicas das duas últimas décadas, outros avanços tiveram significados nos sistemas de gestão pública e organizacional. As mudanças trazidas pela rede mundial de computadores começaram a ser utilizadas no Brasil pelas organizações públicas e privadas. Com relação a isso, Spricigo e Fonseca (2008) lembra que os meios eletrônicos de comunicação, como as mídias eletrônicas com equipamentos mais potentes, favoreceram à administração pública uma opção de ferramentas para a modernização de seus serviços.

O Governo Federal, percebendo a importância das mudanças tecnológicas, implanta pioneiramente o governo eletrônico no país (e-gov), através do Portal Comprasnet, que entrou em funcionamento em 2000, conforme dispôs a Medida Provisória 2.026-3, de 28/07/2000, que explicita, no parágrafo único do artigo 2º, a importância das novas tecnologias de informação e comunicação: “Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”.

O pregão veio a aperfeiçoar o regime de licitações para a administração pública, invertendo as fases documentação e propostas, como um leilão ao inverso, no qual o licitante propõe lances inferiores ao da Administração, propiciando uma melhor compra. Tem como vantagens garantir economia imediata nas aquisições de bens e serviços, principalmente as aquisições para as despesas de custeio da máquina pública; e permitir maior celeridade nas aquisições, desburocratizando os procedimentos de habilitação do fornecedor e etapas da licitação, considerado pelos autores como um marco no futuro da licitação no Brasil.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) foi criado pela Lei nº 12.462, de 04/08/2011, com o objetivo de viabilizar a execução das obras de infraestrutura necessárias à realização da Copa das Confederações da Fifa em 2013, da Copa do Mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos em 2016. Nesse contexto, a lei estabeleceu um regime autônomo em relação às demais normas de licitação até aqui existentes. Inicialmente criada para as obras dos referidos eventos esportivos, sua

esfera de aplicação foi sendo estendida para incluir também as obras do Programa de Aceleração do Crescimento, do Sistema Único de Saúde, de melhorias em aeródromos públicos (aeroportos), do sistema público de ensino e do sistema penitenciário. A Lei do RDC, em seu art. 3º, declara que as licitações e contratos realizados sob esse dispositivo, deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da economicidade, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. Portanto além dos princípios já existentes, incorporou como diferencial os regimes da eficiência e da economicidade.

### **2.3 Contexto do Regime Diferenciado de Contratações Públicas**

O Regime Diferenciado de Contratações - RDC - é uma modalidade de licitação idealizada para dar celeridade às contratações de obras e serviços de engenharia da administração pública. Criado por meio da Lei nº 12.462, de 04/08/2011, sua maior função era atender às demandas por licitação dos grandes eventos internacionais que o Brasil iria sediar – Copa do Mundo 2014 e Jogos Olímpicos 2016. A princípio, sua utilização pretendia atender apenas aos certames dos eventos citados e a contratação de serviços para os aeroportos das capitais sedes. Sendo em seguida ampliado para outros interesses do governo.

Em 2012 foram inclusos por meio da Lei 12.688 e 12.745 os incisos IV e V, que tratam das ações integrantes do PAC e das obras e serviços de engenharia no âmbito do SUS, e posteriormente em 2015 e 2016 por meio das leis 13.190 e 13.243, respectivamente, foram inclusos os incisos VI a X que tratam de: obras e engenharia para construção de estabelecimentos penais e socioeducativos, relacionadas a melhorias na mobilidade urbana ou ampliação de infraestrutura logística e no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia; ações no âmbito da segurança pública; e ações em órgãos e entidades dedicados à ciência, à tecnologia e à inovação. Segundo Persson, Porto e LAVOR (2016), o RDC vai, paulatinamente, alargando seus limites de aplicação em razão da necessidade de simplificar e conferir maior celeridade à condução e conclusão dos processos licitatórios em todas as esferas.

Esse novo modelo de contratação representa para alguns um método eficiente de lidar com processos burocráticos que abrangem normas legais e administrativas ao longo do certame licitatório, estando entre os seus objetivos, ampliar a eficiência nas contratações e a competitividade entre os licitantes. Um dos motivos para o alcance desta eficiência é a diminuição do prazo médio para conclusão do processo, o qual seguiria, anteriormente, as regras da Lei 8.666/93, considerada extremamente detalhista e morosa. “A complexidade jurídica e o formalismo de procedimentos acabaram por produzir uma morosidade característica e uma vulnerabilidade dos processos licitatórios” (PERSSON; PORTO; LAVOR, 2016, p.10).

Para outros, esta modalidade apresenta sérias falhas em suas características, além de contrariedades à Lei 8.666/93, uma vez que abrange algumas práticas consideradas proibidas pela lei de licitações, como: o sigilo do orçamento estimado, a indicação de marca ou modelo, o regime de contratação integrada, a remuneração variável, a

contratação de mais de uma empresa para a prestação do mesmo serviço, o contrato de eficiência e a inversão das fases da licitação. Ou seja, “em lugar de promover uma reforma na Lei Geral, o Poder Legislativo Federal optou por criar regulação específica, limitada nos âmbitos objetivo, subjetivo, temporal e espacial, e que permite seja afastada a incidência da Lei nº 8.666, de 1993” (REZENDE, 2011, p.3).

Oliveira (2013) cita o custo político como um dos motivos da modificação gradual do regime de contratações administrativas, que vem sendo alterado com novas modalidades de licitação inseridas de forma setorial ao longo dos anos (como a lei do pregão em 2002, o decreto de registro de preço em 2001, RDC em 2011 e licitações sustentáveis em 2013). A modificação do Estatuto de Licitações e Contratos, instrumento de contratação tão caro às Administrações Públicas do País afora, geraria um tormentoso trâmite legislativo no Congresso Nacional (OLIVEIRA, 2013).

Entre benefícios e malefícios de sua aplicação, o RDC vem sendo amplamente utilizado pela administração pública, e uma lei que era para ter prazo de vigência temporário, acabou sendo tratada como alternativa fixa e certa entre seus usuários, que na maioria das vezes optam por um caminho com menos etapas a seguir. Conforme Celestino (2012, p.171), “o que seria um regime de exceção passa cada vez mais a tornar-se a preferência dos gestores públicos”. Um dos motivos dessa preferência corresponde ao principal objetivo de sua criação, dar agilidade às contratações públicas.

#### **2.4 Características consideradas polêmicas e conflitantes no RDC**

O modelo de contratação de regime diferenciado apresenta algumas características consideradas divergentes da lei de licitações 8.666/93. Além de utilizar algumas iniciativas que permitem a celeridade na conclusão das obras, este mecanismo também apresenta algumas inovações ao modelo tradicional, várias delas, vistas como de caráter gerencial, foram elaboradas para que os operadores da licitação se tornassem mais partícipes nos processos de contratações. Sendo assim, uma ampla discussão tem se formado em torno deste instrumento de contratação, despertando para uma análise do que se tem como ineditismo na Lei 12.462/11. Salientando que algumas destas inovações também atingem, fatalmente, certos artigos da constituição. Algumas das novidades polemizadas, como: orçamento, tipo de contratação, remuneração variável e contrato de eficiência, serão abordadas abaixo.

Orçamento com estimativa do valor da contratação tornado público após o encerramento da licitação, art. 6º: “Não resta dúvida de que a nova regra entra em rota de colisão com diversos dispositivos da Lei Geral de Licitações.” “Choca-se com o art. 40, § 2º, II, da mencionada Lei” e “Colide, igualmente, com o art. 44” (REZENDE, 2011, p.39). Estes artigos definem que o orçamento deverá ser exposto em planilhas e que será vedado o seu sigilo, com fim de garantir o princípio da igualdade entre seus licitantes. Esta regra também violaria aos princípios da publicidade e moralidade, uma vez que representa um risco de informação privilegiada. Segundo Morano (2013, p.4):

“para aqueles que defendem a constitucionalidade deste dispositivo, o fundamento justificável do sigilo está no artigo 5º,

inciso XXXIII da CF, que, excepcionando a publicidade dos atos administrativos, preconiza que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Contratação integrada, art. 8º, inciso V: conforme este artigo, a empresa contratada será também responsável pela elaboração do projeto básico e executivo, anteriormente, de responsabilidade da administração pública. “Dá-se um poder excessivo ao contratado para definir o que e como será executado” (REZENDE, 2011, p.46), “uma verdadeira rendição de órgãos de controle e de organizações de auditoria de obras, que sempre lutaram por precisas definições e elaborações de projetos básicos, que pudessem alicerçar as fases posteriores de uma boa licitação” (SANTOS; COSTA, 2015, p.5).

Remuneração variável, art. 10º: remuneração vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato. Conforme disposto neste artigo, fica a critério da administração pública, em caráter discricionário, avaliar o desempenho da empresa contratada para que possam ser definidos valores remuneratórios.

Contrato de eficiência, art. 23 §1º, o artigo 23 §1º da lei 12.462/2011 declara: “prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual de economia gerada”.

“A avaliação e a ponderação desses fatores traz dificuldades para o controle externo, pois, tradicionalmente, as instituições públicas ainda estão engatinhando nas classes de qualidade e desempenho. Assim, caberá aos órgãos de controle verificar a lisura da atribuição das notas e indicadores nessas vertentes” (SANTOS; COSTA, 2015, p.6).

Conforme percebido, a abertura que a lei dá para uma maior participação do funcionário público nas decisões de contratação põe o nível de discricionariedade dos atos administrativos como fator a ser rigorosamente analisado pelos órgãos de fiscalização. Estes terão de estar sempre avaliando a assimetria das decisões entre os âmbitos público e privado, pois várias são as formas estabelecidas para concessão de vantagens aos contratados pela administração pública. De certo que estas características não apresentam apenas brechas à corrupção, pois também compõem o “pacote de melhorias” que se pretendeu ao formular uma lei com atributos que favorecessem a agilidade e a abertura para formas de negociação vantajosas para ambos participantes (contratado e contratante).

Devido às alterações feitas quanto à abrangência da lei do RDC, que ampliou sua aplicação para além de seu objetivo principal- agilizar as obras dos eventos esportivos,

o regime deixou de ter um caráter temporário para se estabelecer como forma permanente de contratação, o que veio a intensificar os motivos das ações diretas de inconstitucionalidade, ADIs 4655 e 4645, ajuizadas pelo então procurador-geral da república, Roberto Gurgel, que cita a desigualdade de condições entre os concorrentes e a desobediência aos princípios da impessoalidade, moralidade, probidade e eficiência administrativa como alguns dos motivos de inconstitucionalidade presentes na lei 12.462/2011.

### **3. METODOLOGIA**

A metodologia adotada para esta produção acadêmica baseou-se em pesquisas documentais, tanto para formar um entendimento sobre a temática do regime diferenciado de contratações públicas, quanto para identificar os pormenores que podem dificultar ou colaborar com a contratação. Além das referências bibliográficas, foram entrevistados servidores do IFAL e da UFAL que operam o RDC para que pudessemos identificar suas percepções acerca do novo sistema de contratação. Assim, as entrevistas serviram para nos trazer uma maior compreensão do sistema, através das palavras dos próprios servidores envolvidos, ou seja, um entendimento além dos escritos legais.

Buscamos tratar da evolução das licitações no Brasil, no contexto do desenvolvimento da administração pública, realizada a partir de uma abordagem de pesquisa qualitativa, com uma análise efetuada de forma exploratório descritiva.

A pluralidade metodológica utilizada neste artigo provém do uso de vários métodos fundamentais para uma boa investigação sobre o tema em foco e para se chegar às conclusões obtidas.

A sistemática de abordagem foi a dedutiva, pois iniciou-se com estudo da evolução do procedimento licitatório no Brasil no contexto da administração pública, de forma ampla, chegando aos certames atuais na conjuntura contemporânea da administração brasileira até a obtenção das conclusões.

No decorrer da pesquisa, foram utilizadas variadas fontes de conhecimento como leis, artigos e livros.

### **4. ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Para a análise dos resultados, foi necessário reunir todo o referencial teórico, bibliográfico, legislação pertinente ao tema, além de entrevistas com os atores envolvidos no processo em suas unidades administrativas, para obter seus pontos de vista a respeito dos procedimentos licitatórios realizados.

#### **4.1 Estudo de Casos: UFAL e IFAL**

Como parte da metodologia utilizada nos estudos de caso utilizou-se entrevistas e aplicação de dois questionários, sendo um questionário para a Universidade Federal de Alagoas e outro para o Instituto Federal de Alagoas, com o objetivo de conhecer a

impressão pessoal dos atores envolvidos nesse novo regime diferenciado de licitação não apenas na fase licitatória, mas também na fase executiva da obra com a manifestação do Setor de Fiscalização do Órgão observado.

#### 4.2 RDC na UFAL

Os processos licitados foram os RDC's nºs 01 e 02/2014, ambos na forma presencial. A primeira licitação teve como objeto a Contratação de empresa para a elaboração de Projeto Básico e de Projeto Executivo de Engenharia e para execução da obra do Eixo Saúde – Faculdade de Ciências da Saúde – no Campus Arapiraca – UFAL, Arapiraca – Alagoas. O segundo certame teve como objeto a Contratação de empresa para a elaboração de Projeto Básico e de Projeto Executivo de Engenharia e execução da obra do Complexo Esportivo, no campus A. C. Simões/UFAL.

A abertura do RDC nº. 001/2014 ocorreu em 27/10/2014, tendo comparecido apenas uma empresa, oferecendo inicialmente proposta no valor de R\$ 11.134.770,96 que, após negociação com a Comissão Permanente de Licitação, foi reduzida para R\$ 10.700.000,00, com redução de aproximadamente 3,90%.

O RDC nº. 02/2014 ocorreu em 24/09/2014, com Ata do mesmo dia, tendo comparecido dois concorrentes: o Consórcio Complexo Esportivo composto por duas empresas (x e y), concorrendo com outra empresa (z), para o recebimento e abertura da Proposta Técnica. Do julgamento da proposta técnica, a empresa z foi desclassificada.

Reabrindo a licitação com a Ata datada de 29/09/2014, verificou-se que a empresa (z) não atendeu ao edital, sendo considerada desclassificada. Foi então aberta a proposta do Consórcio (x e y), com a proposta no valor de R\$ 29.820.802,75. Prosseguindo com o certame, foi aberto o envelope com o Orçamento da Administração para fins de comparação com a proposta do consórcio classificado, constatando que ainda estava acima do orçamento estimado, ocasião que o consórcio fez mais ofertas R\$ 29.530.000,00, R\$ 29.380.000,00 e R\$ 29.300.000,00. Na Ata seguinte, datada de 07/10/2014, a licitação foi continuada com a divulgação da pontuação do Consórcio Complexo Esportivo que foi classificada. Conforme o rito simplificado do RDC, o consórcio em questão ofereceu duas propostas, nos valores de R\$ 26.600.000,00 e R\$ 26.500,000,00. Como a última oferta continuou acima do preço estimado, o consórcio fez mais duas ofertas, a saber, R\$ 26.380.000,00 e R\$ 26.150.000,00, alcançando o preço final de R\$ 25.919.000,00 que ficou abaixo do valor estimado pela Administração, até então sigiloso, no valor de R\$ 25.912.000,00. Ainda nos procedimentos do certame, foram analisados os documentos de habilitação do Consórcio, estando a empresa em situação regular. Em suma, a abertura do certame ocorreu em 24/09/2014, tendo comparecido dois concorrentes, o Consórcio vencedor ofereceu inicialmente proposta no valor de R\$ 29.820.802,75 que, após negociação com a Comissão Permanente de Licitação, foi reduzida para R\$ 25.919.000,00, com redução de aproximadamente 13,08%.

As informações sobre as licitações encontram-se no Portal da UFAL nos endereços: <<http://www.ufal.edu.br/transparencia/licitacoes/2014/rdc/rdc-no-001-2014-sinfra-ufal/ata-a-sessao-27-10-2014/view>>, com acesso em 08/09/2016, referente ao RDC nº

01/2014; e no endereço <<http://www.ufal.edu.br/transparencia/licitacoes/2014/rdc/rdc-no-002-2014-sinfra-ufal>>, acessado em 08/09/2016, referente ao RDC nº 02/2014.

Após as entrevistas e questionários aplicados, foram obtidas as seguintes informações:

Foi inicialmente aberta Concorrência nº. 04/2012 - Processo Licitatório nº. 23065.019440/2012-23, com objetivo da Construção do Complexo Esportivo na UFAL, mas com base no parecer da Controladoria Geral da União em Alagoas, pertencente ao Tribunal de Contas da União, que observou não constar, nos autos do processo, todos os projetos executivos necessários para o desenvolvimento da obra, conforme determina a Lei Geral de Licitações, o que levou a Administração a desistir do processo anterior e abrir novo procedimento licitatório, optando pela recente legislação do Regime Diferenciado de Contratação (RDC), tendo em vista a exiguidade de tempo para a elaboração dos projetos executivos ausentes, dada as especificidades da obra, ligada às atividades esportivas em diversas modalidades, acrescentando-se ao objeto da licitação a contratação em forma integrada, em que o consórcio vencedor ficaria com a incumbência de elaborar todos os projetos gerais e específicos, encarregando-se também da execução da obra em questão.

Com a decisão da Administração, de mudar a licitação para o formato Regime Diferenciado de Contratação, previsto na Lei nº 12.462/11, a Superintendência de Infraestrutura da Universidade (SINFRA/UFAL) se articulou no final de 2014 para a formação de um grupo de trabalho para a elaboração do edital e seus anexos.

Por ser a primeira vez que a UFAL realizaria uma licitação do tipo RDC, haveria certa dificuldade para que o edital ficasse a contento, haja vista que a finalidade do certame era a contratação de consórcio que elaboraria os projetos executivos e a execução da obra contratação integrada, razão pela qual foi solicitada uma parceira com a Infraero, para disponibilizar de um grupo de trabalho com experiência naquele novo tipo de licitação, como mostra o Portal da Universidade Federal de Alagoas:

“Entraves e obstáculos”

Tida como uma construção de grande porte, por englobar sete obras e orçado em R\$ 26 milhões com recursos oriundos do Ministério do Esporte, a obra do Complexo Poliesportivo do Campus A.C. Simões, em Maceió, levou dois anos para ter a licitação concedida pelos órgãos de controle da União, como a Procuradoria Geral (PGU), Controladoria Geral (CGU) e a Auditoria Geral (AGU) até à conclusão.

Nélia Callado explica que foram enfrentados vários desafios para atender às exigências solicitadas conforme recomendação dos órgãos de controle. Pela primeira vez, a Ufal fez uma licitação pelo Regime Diferenciado de Contrato, conhecido como RDC. “Além da capacitação da equipe de licitação da Sinfra, **tivemos que fazer uma parceria com a Infraero, por ter experiência em licitação pelo RDC**”, informou”. O grifo é nosso.

E continua no Portal <<http://www.ufal.edu.br/noticias/2015/03/ufal-investe-r-90-milhoes-em-infraestrutura-nos-tres-campi>> (acesso em 08/09/2016), sobre a obra do Prédio da Faculdade de Medicina (RDC nº. 001/2014):

Assim como o Complexo Esportivo, o prédio da Faculdade de Medicina do Campus Arapiraca é também uma obra de grande porte, iniciada este ano com prazo de conclusão previsto para o ano de 2017. O grifo é nosso.

No Portal da Instituição <<http://www.ufal.edu.br/noticias/2014/12/reitor-assina-contrato-para-construcao-de-novo-complexo-esportivo-no-campus-a-c-simoes>> (acesso em 08/09/2016), consta a notícia com o título “Reitor assina contrato para construção de novo complexo esportivo no Campus A.C. Simões”, dando conta que:

“(...) o reitor da Universidade Federal de Alagoas (Ufal), Eurico Lôbo, assinou o contrato com a empresa Cony Engenharia para construção do novo complexo esportivo que atenderá não só a comunidade acadêmica, mas a toda a sociedade alagoana e visa descobrir e incentivar o desenvolvimento de novos talentos do esporte.

Na notícia vinculada no Portal encontra-se a previsão inicial para o início das obras do Complexo Esportivo:

“Com o início das obras previsto para janeiro de 2015, o projeto é considerado um dos grandes investimentos que a Universidade receberá no próximo ano”. O grifo é nosso.

E a importância da obra em relação aos serviços que serão oferecidos à comunidade acadêmica e ao Estado:

“Com certeza é um grande ganho para a Ufal, pois será um complexo esportivo muito moderno, com modalidades que não existem em Alagoas e que não vai atender apenas a comunidade acadêmica, mas a todo o Estado. É um incentivo para ao esporte e a profissionalização do esporte, sendo um grande passo para a área e um avanço para nossa Universidade”, declarou.

RDC no IFAL:

Os objetos das licitações foram os seguintes: RDC 01/2016 – Construção de muro de contorno do Campus São Miguel; RDC 02/2016 – Reforma de guaritas e calçadas do Campus Maceió; RDC 03/2016 – Reforma do prédio do Campus Viçosa; RDC 04/2016 – Projeto de combate a incêndio para o Campus Satuba; RDC 05/2016 – Projeto de combate a incêndio para o Campus Marechal e RDC 06/2016 – Reforma e ampliação do Auditório do Campus Maceió.

Todos os processos já se encontram adjudicados, homologados e aguardando assinatura dos contratos, com exceção do RDC 03/2016, que foi fracassado.

Tendo em vista que as contratações listadas acima foram as primeiras realizadas pelo IFAL, importante destacar que para a realização das licitações foi necessária a cooperação técnica do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), órgão que já detinha capacidade operacional de executar uma licitação por meio do RDC.

Antes da publicação do edital, diversos foram os ajustes realizados nos processos e diversos foram os encontros com os setores envolvidos, incluindo a Procuradoria Federal, objetivando atender os ditames das leis nº 8.666/93, 12.462/11, dentre outras.

Assim, a preparação da fase interna é tida como uma das principais responsáveis pelo sucesso nos processos de contratação no IFAL, afinal foram realizadas no período de abril a setembro/2016, seis contratações através do RDC.

#### **4.3 Percepções dos operadores**

Com base nas entrevistas realizadas junto às comissões de RDC no âmbito do Instituto Federal de Alagoas, que neste ano de 2016 já operacionalizou 06 (seis) contratações via RDC, e no âmbito da Universidade Federal de Alagoas, que já operacionalizou 02 (duas) contratações, identificamos as principais dificuldades encontradas e as melhorias e contribuições da ferramenta na percepção dos entrevistados.

#### **4.4 Principais dificuldades apontadas**

Os membros da comissão não se sentem plenamente aptos a operar uma sessão de RDC, bem como não compreendem plenamente a legislação. Isto em virtude da falta de recursos financeiros das duas instituições de ensino e a consequente falta de treinamentos relacionados ao RDC. A solução encontrada pelos dois órgãos, UFAL e IFAL, foi a cooperação técnica com a INFRAERO e com o IFRN, respectivamente. Entretanto, mesmo o auxílio técnico não foi capaz de superar o receio dos operadores na utilização da nova ferramenta.

Quanto à contratação integrada, os entrevistados apontaram que ela possui algumas vantagens como passar a responsabilidade do planejamento da obra para a empresa contratada, visto que ela é responsável tanto pela elaboração do projeto básico como do projeto executivo, no entanto o grau de detalhes do anteprojeto e do trabalho de fiscalização para que todas as especificações sejam cumpridas é muito maior do que

quando já se licita com os projetos de engenharia. A grande dificuldade na contratação integrada é na fiscalização, ou seja, após a contratação.

Ainda quanto à contratação integrada, que não é permitida pela lei 8.666/93, diagnosticamos forte receio por parte dos operadores em operacionalizá-la, pois não se sentem a vontade de licitar uma obra sem projeto básico, ou seja, sem os projetos arquitetônicos detalhados, sem os projetos de engenharia (Estrutural, Topografia, Sondagem, Hidrossanitário, Elétrico, etc), sem orçamento e sem cronograma físico financeiro.

Por ser uma ferramenta nova e dado o pioneirismo no estado em realizar contratações através do RDC, foram também apontados problemas relacionados à elaboração do edital, como a dificuldade de impor critérios objetivos para o julgamento da proposta.

#### **4.5 Melhorias e contribuições do RDC sob a ótica dos atores envolvidos.**

A inversão de fases, onde inicialmente são verificados os preços propostos pelos licitantes, para posteriormente se analisar apenas a documentação habilitatória do vencedor foi apontada pelos entrevistados como importante melhoria da legislação.

Os entrevistados acharam que a possibilidade de finalização da disputa em uma sessão única, além de simplificar a fase recursal em fase de habilitação ou proposta em um único momento, logo depois do julgamento das propostas de preços, favoreceu a simplificação do processo.

Maior celeridade do processo, maior número de interessados, maior facilidade de negociação de preços e redução da quantidade de papel nos processos, foi outro ponto de vista indicado pelos entrevistados.

Ainda segundo os atores envolvidos, o sigilo do orçamento é uma vantagem, visto que você passa toda a responsabilidade pelos erros cometidos no orçamento para a empresa contratada, visto que ela é quem elabora o orçamento e no caso da contratação integrada, ela não tem direito a aditivo, nem de prazo nem de valor por motivos de erro ou omissão. O orçamento é elaborado com base no anteprojeto de engenharia.

Por fim, todos os entrevistados informaram ter uma imagem positiva da nova ferramenta de contratação pública e, ainda, afirmam que a modalidade poderia substituir a concorrência e que deveria ser ampliada de modo a atender outros órgãos da administração, haja vista que é um procedimento mais célere e eficaz.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As contribuições que acompanharam a norma do RDC propõem estabelecer uma nova sistemática de contratações no âmbito da Administração Pública. Passou a ser uma modalidade licitatória diferenciada que incorporou algumas modificações visando a

sua celeridade: o certame nesta modalidade independe do valor do objeto a ser licitado, afastando os conflitos inerentes à Lei de Licitações e Contratos; assimilação facilitada dos procedimentos pelos gestores públicos, evitando a ocorrência de erros nas contratações pela Administração.

Analisando os objetivos e princípios da nova Lei nº. 12.462, a eficiência assume um papel de destaque. Em decorrência disso, foram incorporados ao RDC alguns procedimentos que foram postos em prática na modalidade de pregão, como o incentivo à utilização da plataforma eletrônica na prática do certame, bem como a análise e julgamento das propostas anterior à fase habilitação dos licitantes, uma única fase processual de recursos.

Além disso, estatuiu procedimentos complementares, como a criação do catálogo eletrônico de padronização, não vinculado a nenhum processo licitatório específico, com vistas a gerar ferramentas diferenciadas para agilizar e melhorar as contratações públicas, haja vista que os resultados poderão ser usados em um grande número de licitações e contratações.

Do ponto de vista discricionário, o administrador público pode decidir na escolha da modalidade (eletrônica ou presencial), inverter fases do procedimento, divulgar ou não o orçamento, promover a fase de lances de forma aberta, fechada ou mista, combinando ambas; celebrar contrato de eficiência ou, estabelecer parâmetros de remuneração variável.

#### UFAL x IFAL

Diagnosticamos, com as entrevistas, que todos os operadores, tanto do IFAL quanto da UFAL, julgaram que o RDC trouxe melhorias e contribuições significativas às contratações públicas. Ambos também destacaram receio com a contratação integrada, principalmente no período após a contratação, ou seja, durante a fiscalização contratual.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Sérgio Resende de. O nó górdio do sistema misto. in Argüição de descumprimento de preceito fundamental: análises à luz da Lei nº 9.882/99. Obra coletiva coordenada por André Ramos Tavares e Walter Claudius Rothenburg. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 05 de setembro de 2016.

BRASIL. DECRETO Nº 3.555, DE 8 DE AGOSTO DE 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm)>. Acesso em 05 de setembro de 2016.

BRASIL. DECRETO Nº 5.450, DE 31 DE MAIO DE 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)>. Acesso em 05 de setembro de 2016.

BRASIL. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 05 de setembro de 2016.

BRASIL. LEI Nº 10.520, DE 17 DE JULHO DE 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em 05 de setembro de 2016.

BRASIL. LEI Nº 12.462, DE 4 DE AGOSTO DE 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. 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 05 de setembro de 2016.

CELESTINO, Fernanda Karlla Rodrigues. Regime Diferenciado de Contratações: breves comentários à exceção que virou tendência. Revista controle do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Ceará, v. X, n. 2, jul/dez, 2012.

MAURANO, Adriana. A instituição do pregão para aquisição de bens e contratação de serviços comuns. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 235, 28 fev. 2004. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/20039-20040-1-PB.pdf>> Acesso em: 19 de setembro de 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Licitação e Contrato Administrativo. 1. ed. São Paulo: RT, 1973.

MORANO, Cintia Barudi. O regime diferenciado de contratação e a Lei nº 12.462/2011. Revista do Direito Público, Londrina, v.8, n.1, p.67-82, jan./abr, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Licitações e Contratos Administrativos. 4. ed. São Paulo: MÉTODO, 2015.

PERSSON, Erik; PORTO, Ricardo da Silveira; LAVOR, Alfredo Kleper Chaves. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. Rev. Serv. Público, Brasília, v. 67, n. 1, p. 55-84, jan/mar, 2016.

REZENDE, Renato Monteiro de. O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: Comentários à Lei nº 12.462, de 2011. Obtido em

<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-100-o-regime-diferenciado-de-contratacoes-publicas-comentarios-a-lei-no-12.462-de-2011>>. Acesso em 19 de setembro de 2016.

SANTOS, Luis Wagner Mazzaro Almeida; COSTA, Luiz Sérgio Madeiro. O RDC e outras mudanças recentes em licitações, contratos e convênios: Impactos na auditoria de obras públicas. In: SINAOP, XIV, 2011, Cuiabá.

SPRICIGO, Paulo Roberto; FONSECA, Sérgio Azevedo. Inovações nos Procedimentos para Compras e Contratações na Administração Pública: Breve Avaliação das Contribuições do Pregão. Temas de Administração Pública, v. 2, n. 3, 2008.