



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



VINICIUS SCHURGELIES

REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:
AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2014

VINICIUS SCHURGELIES



**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS:
AVALIAÇÃO E PERSPECTIVAS**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Cezar Dondoni

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

PATO BRANCO

2014



TERMO DE APROVAÇÃO

Regime Diferenciado de Contratações Públicas: avaliação e perspectivas

Por

VINICIUS SCHURGELIES

Esta monografia foi apresentada às 21h50 do dia **04 de abril de 2014** como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Câmpus* Pato Branco. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Prof. Dr. Paulo Cezar Dondoni
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco
(orientador)

Prof Me. Ricardo Palaro
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Prof Me. Aldine Nogueira da Silva
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico esse trabalho a Willy Schurgelies (*in memoriam*), no ano em que comemoramos o centenário de seu nascimento.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, Professor Paulo Cezar Dondoni, pela oportunidade de pesquisa, receptividade, disponibilidade, e pelas valiosas contribuições que me auxiliaram ao longo de desenvolvimento dessa monografia.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer do curso.

Ein herzliches Dankeschön an meine gesamte Familie. Auch an meine Vorfahren.

*"Und wenn die Welt voll Teufel wär
Und wollt uns gar verschlingen,
So fürchten wir uns nicht so sehr,
Es soll uns doch gelingen."*

Martin Luther. Ein' feste Burg is unser Gott. 1529.

RESUMO

SCHURGELIES, Vinicius. Regime Diferenciado de Contratações Públicas: Avaliação e Perspectivas. 2014. 48. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco.

O objetivo do trabalho é compreender as características do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e de que maneira o novo marco legal para compras e contratações ganha espaço no contexto nacional de reformas administrativas federais. Para isso propõe-se analisar o percurso e realizar um balanço sobre o RDC desde sua regulamentação. Essa análise visa verificar quais foram os avanços obtidos pelos gestores públicos. Por fim, pretende-se demonstrar que o RDC representa um ponto de inflexão na legislação brasileira de compras e contratações a ponto de impulsionar a modificação de lei de licitações ou até mesmo substituí-la, se alguns cuidados forem tomados.

Palavras-chave: Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), licitação pública, administração pública, política de compras e contratações.

ABSTRACT

SCHURGELIES, Vinicius. Regime Diferenciado de Contratações: um balanço. 2014. 48. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco.

The aim of this work is to understand the characteristics of the “Regime Diferenciado de Contratações Públicas” (RDC) and how this new legal model for procurement system and public contracts is gaining ground in the national context of federal administrative reforms. We propose to analyze the route and carry a balance on the DRC since its regulation. This analysis aims to verify which have been the advances made by the public managers. Finally, we intend to demonstrate that the DRC represents a turning point in Brazilian legislation on procurement and contracting about to boosting the modification of bidding law or even replace it.

Keywords: Special Regime for Public Procurements - RDC, public procurements, public administration, procurement system and public contracts.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Critérios quantitativos para seleção de modalidade de licitação.....	22
Figura 2 - Fluxo licitatório resumido - Modelo Lei 8.666/93.....	23
Figura 3 - Fluxo licitatório resumido - Modelo Lei 10.520/02.....	27

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução anual do número de processos de compra por modalidade de 2002 a 2009	29
Tabela 2 - Quadro resumo comparativo - Lei 8.666/93 x RDC.....	32
Tabela 3 - RDC INFRAERO - Desconto obtido	38
Tabela 4 - Licitações INFRAERO - Prazo médio de dias	38

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1. COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL: MODELOS LEGAIS..	16
1.1. OS PRIMEIROS PASSOS DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL	16
1.1.1. REGULAMENTO GERAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA DE 1922.....	17
1.1.2. O DECRETO-LEI Nº 200/67.....	18
1.1.3. O DECRETO-LEI 2.300/86.....	19
1.2. A LEI Nº 8.666/93.....	20
1.3. A LEI 10.520/02: A INSTITUIÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO.....	25
1.3.1. DECRETO 5.450/05: VITÓRIA DO PREGÃO E A EXPANSÃO ELETRÔNICA	28
1.4. O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS	30
2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	34
2.1. OS CONTORNOS DA PESQUISA: TIPO E TÉCNICA	34
3. COLETA E ANÁLISE DOS DADOS	36
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

INTRODUÇÃO

O tema das licitações é recorrente na agenda da administração pública brasileira. O atual modelo nacional de compras e contratações públicas, que tem como marco legal a Lei 8.666/93, apresenta como características a rigidez e o proceduralismo necessários para realização de certames licitatórios. De acordo com Rosilho (2011, p.15) “A Lei Geral de Licitações e Contratos vigente seguiu o caminho da *superlegalização*”. E como resultado imediato reduziu consideravelmente a discricionariedade do agente público.

A percepção da administração pública acerca desses excessos (ônus, à demora, aos impedimentos e ao custo das contratações) têm levado os agentes públicos, ao longo dos anos, a buscar alternativas para a própria lei de licitações e contratos. (SUNDFELD, 2009)

Nesse contexto, a primeira grande iniciativa vitoriosa na tentativa de reforma foi à introdução da modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns, pela administração pública brasileira, com a edição da Lei 10.520 em 2002. A introdução dessa modalidade baseou-se na experiência bem sucedida realizada pela Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) com Lei 9.472 de 1997. As principais inovações trazidas pelo pregão foram, a saber: a redução do tempo para conclusão do processo licitatório; a inversão de procedimentos entre as fases de habilitação e proposta e a possibilidade de disputa de preços de preços por meio da oferta de lances para redução do preço do objeto licitado.

Com base no sucesso experimentado pela modalidade, a administração federal deu um segundo passo para reforma de lei de licitações com a instituição da obrigatoriedade de utilização da modalidade pregão, desta vez na forma eletrônica com a regulamentação do Decreto 5.450 de 2005. A edição do decreto consolidou a utilização da modalidade pregão como “licitação padrão” para aquisição de bens e serviços comuns no país e selou a utilização de recursos tecnologia de informação para as compras públicas em âmbito nacional.

Os destaques trazidos pela forma eletrônica do pregão ficaram por conta da possibilidade de ampliação da competição entre fornecedores, uma vez que a internet seria o meio para divulgar e realizar os certames licitatórios da modalidade, a agilidade, dado que a todo processo transcorre de maneira eletrônica, online, com o registro das etapas e com a produção de documentos-padrão e também a

transparência que, por sua vez, abriu a possibilidade do controle social por parte da sociedade civil através do portal Comprasnet.

Mais recentemente, o governo federal prosseguiu com o ciclo de reformas na política nacional de compras e contratações públicas. Desta vez, o foco da reforma governamental recaiu sobre as licitações que envolviam obras e serviços de engenharia. Ressalta-se que com o advento dos Jogos Olímpicos de 2016, a Copa do Mundo de 2014 e, a conseqüente, necessidade de ampliação serviços e obras de infraestrutura de aeroportos e de mobilidade urbana, criou-se uma janela de oportunidade para promover e testar mudanças na lei de licitações e que até então ainda não haviam passado por uma 'revisão' como as licitações de bens e serviços comuns.

Para enfrentar esse desafio, o governo federal propôs a adoção do que ficou conhecido como Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Entretanto, antes mesmo de sua aprovação, a proposta de um novo regime para obras já causava muita polêmica e comentários diversos por parte de juristas, agentes públicos e instituições da sociedade civil organizadas, principalmente em virtude dos altos valores envolvidos nas obras para viabilizar a infraestrutura necessária para os jogos e a copa. Não obstante, para Rosilho (2011), as iniciativas de reforma no sistema de contratações públicas são as ocasiões em que se pode visualizar verdadeiro cisma na opinião pública com o tema.

A despeito das críticas e desconfianças, em cinco de agosto de 2011, o governo federal instituiu a Lei 12.462 e estava criado o RDC. A nova modalidade foi regulamentada pouco mais de dois meses depois, em onze de outubro de 2011, com a publicação do Decreto 7.581. Ainda em dezembro do mesmo ano, foi lançada a primeira licitação que fez uso do RDC que envolvia a reforma de expansão do Aeroporto Internacional Tom Jobim na cidade do Rio de Janeiro.

De lá para cá, o RDC ganhou outros contornos e a modalidade teve sua utilização ampliada para todas as ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em vinte e sete de junho de 2012. Atualmente é uma modalidade aplicável para obras relacionadas aos megaeventos promovidos pelo Brasil como a Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação (FIFA) realizada esse ano; Copa do Mundo FIFA 2014; Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados que se guardem relação com as cidades sedes dos mundiais;

obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e, mais recentemente obras e serviços de engenharia das unidades armazenadoras próprias destinadas às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

Como questão central esse trabalho pretende-se verificar se a utilização do RDC, assim como o pregão, promove a redução do prazo de contratação e a redução dos custos na aquisição de serviços administração pública, principalmente nos serviços de engenharia.

OBJETIVO GERAL

Como objetivo geral deste trabalho, busca-se compreender e analisar as inovações e sistemática de processamento do Regime Diferenciado de Contratações Públicas como alternativa para contratação de obras e serviços de engenharia.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

São objetivos específicos desse estudo:

- ∞ Levantar a legislação existente sobre compras e contratações públicas no Brasil;
- ∞ Constatar a necessidade flexibilização da lei de licitações;
- ∞ Analisar aspectos positivos e negativos do Regime Diferenciado de Contratações Públicas;
- ∞ Verificar quais ganhos a nova modalidade tem trazido para a administração pública;

JUSTIFICATIVA

Até agora, a maioria das abordagens sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas possui caráter predominantemente jurídico, talvez explicado pelo ineditismo do tema e pela forte presença de especialistas do direito administrativo brasileiro no debate.

Nesse sentido, o presente trabalho busca lançar luz sobre as inovações trazidas pelo RDC para o campo das licitações públicas e suas perspectivas de desenvolvimento, realizando uma análise preliminar acerca dos resultados obtidos até o momento em medida que são abordados aspectos técnicos e práticos dessa

nova modalidade. Com isso, pretende-se contribuir para o conjunto de estudos acadêmicos sobre compras e contratações públicas e para ampliação do debate sobre a necessidade de reforma do sistema licitatório brasileiro.

Para dar conta dos objetivos propostos, o presente trabalho está dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo, de cunho conceitual, faz a revisão bibliográfica do tema na literatura e uma descrição dos modelos legais de compras e contratações públicas no Brasil em perspectiva histórica até a edição do Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Ao mesmo tempo, elabora-se uma visão crítica ao modelo de brasileiro de licitações, inclusive ao próprio RDC. São listados os aspectos positivos e os riscos que inerentes a nova modalidade de contratação.

No segundo capítulo são abordados as justificativas e procedimentos metodológicos utilizados para seleção dos dados e do estudo de caso. No terceiro capítulo são apresentados os dados coletados para o desenvolvimento da monografia e são discutidos os resultados da pesquisa e apontadas possíveis perspectivas para pesquisas futuras.

Por fim, no quarto e último capítulo são apresentadas as considerações do autor sobre o objeto de pesquisa.

1. COMPRAS E CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL: MODELOS LEGAIS

O primeiro capítulo corresponde ao referencial teórico do trabalho e pretende oferecer um panorama histórico e conceitual dos modelos legais de compras e contratações no contexto administrativo brasileiro. O maior enfoque do capítulo se dá a partir da edição da lei 8.666/93, mais conhecida como Lei Geral de Licitações e Contratos, ainda vigente e que permanece como parte fundamental do catecismo do gestor público brasileiro em qualquer esfera de poder federativo.

1.1. OS PRIMEIROS PASSOS DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

Ao se ouvir a palavra 'licitação' é quase automática imediata a associação do leitor com o número '8.666'. Não obstante, associa-se o termo 'licitação' como sinônimo de burocracia, excesso de procedimentos, dificuldade e até mesmo corrupção e ineficiência. A despeito das associações realizadas e para efeitos desse trabalho, utiliza-se o conceito de licitação como descrito pela Controladoria Geral da União – CGU (2011, p.12) em seu manual de licitações e contratos, que assim o descreve:

Licitação é um procedimento administrativo formal, isonômico, de observância obrigatória pelos órgãos/entidades governamentais, realizado anteriormente à contratação, que, obedecendo à igualdade entre os participantes interessados, visa escolher a proposta mais vantajosa à Administração, com base em parâmetros e critérios antecipadamente definidos em ato próprio (instrumento convocatório). Ao fim do procedimento, a Administração em regra celebrará um contrato administrativo com o particular vencedor da disputa, para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações.

Todavia, apesar da Lei 8.666/93 polarizar o debate sobre compras públicas, as licitações públicas não são novidades na história administrativa recente do país. A fim de situar a perspectiva histórica de compras e licitações no contexto brasileiro pode-se identificar três momentos relevantes, a saber: a edição do Código de Contabilidade da União por meio do Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922 e do Regulamento Geral de Contabilidade Pública, Decreto nº 15.783 de 8 de novembro de 1922; a edição do Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967 que dispõe sobre a organização da administração da esfera federal inserida em um contexto interno de reforma do aparelho estatal e, por fim, a edição do Decreto Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986 que revogou as disposições anteriores passando a linha-mestra de orientação no tema licitação e contratos para a administração

federal. Em cada um deles é possível perceber continuidades ou rupturas com os modelos que os precediam e que pretendemos detalhar a seguir.

É importante frisar que todo modelo legal precisa ser analisado tomando como base o contexto em que foi editado. É preciso compreender as sutilezas dos momentos históricos e o próprio grau de evolução da administração pública correspondente ao período em questão.

1.1.1. REGULAMENTO GERAL DE CONTABILIDADE PÚBLICA DE 1922

O primeiro marco legal que merece destaque é o Código de Contabilidade da União de 1922. Na década de 1920, o Brasil vivia a República Velha e a administração pública brasileira tinha como característica o patrimonialismo (Estado que não possui limites claros entre o público e privado). Nesse contexto, o decreto 15.783 contendo o Regulamento Geral de Contabilidade Pública foi o primeiro documento a trazer “diretrizes para a seleção de fornecedores para a administração pública federal, mas nada dizia quanto aos procedimentos licitatórios a serem seguidos por Estados e Municípios”. (ROSILHO, 2011, p.26).

A ausência de dispositivos legais com regulamentos específicos para Estados e Municípios permitiu que ambos atuassem quase que livremente por diversos anos. Essa situação conferia à administração um ‘cheque em branco’ para comprar e contratar de acordo com discricionariedade do agente público do momento.

Esse cenário só foi modificado 18 anos depois com o Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940. Em seu texto o decreto estabeleceu regras para Estados e Municípios:

Art. 46 As compras de material efetuadas pelo Estado ou pelo Município, serão processadas e julgadas, sempre que possível, por órgãos centrais, constituídos de acordo com as conveniências da administração.

(...)

§ 2º Salvo os casos do § 5º, a aquisição de material far-se-á obrigatoriamente por meio de concorrência pública ou administrativa.

§ 3º A concorrência pública efetuar-se-á mediante publicação pela imprensa, ou em boletim comercial, ou pela afixação de edital em lugar de livre acesso ao público.

O Brasil vivia a Era Vargas (1930-1945). Getulio Vargas foi um ponto de inflexão no processo histórico brasileiro, especialmente para a administração pública nacional. Foi Vargas quem promoveu a primeira reforma administrativa, conhecida como reforma burocrática. De acordo com Bresser-Pereira (1998, p.163), essa

reforma “implantou um serviço público profissional e os princípios da administração pública gerencial”. Essa reforma, continua Bresser-Pereira (1998, p.164), teve início em 1936 “com a criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil e (...) com a sua transformação no DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público)” e foi responsável pela adoção e difusão de ideias que tentaram modernizar a administração brasileira. O decreto 2.416/40 estava inserido nesse contexto.

1.1.2. O DECRETO-LEI Nº 200/67

A próxima legislação que vamos abordar é o Decreto-Lei nº 200/67. O país vivia o regime militar (1964-1985) onde o poder político era controlado em sua totalidade pelos militares. A edição do Decreto-Lei nº 200/67 teve como escopo uma tentativa de reforma administrativa mais ampla voltada para a desburocratização do Estado. Dentre as diferentes medidas vale destacar a criação da administração indireta presente até hoje na estrutura administrativa pública brasileira.

Como reflexo para as compras de contratações públicas, o Decreto-Lei estabeleceu em seus artigos 125 a 144 o dever geral de licitar para a administração pública brasileira. Dentre os destaques que podemos descrever estão: os primeiros critérios de habilitação, um conjunto mínimo de exigências editalícias, foi estabelecido a subdivisão de modalidades (convite, tomada de preços e concorrência), critérios de julgamento (menor preço e melhor técnica), a possibilidade de exigência de garantias por parte da administração, instituição de penalidades aos licitantes e a necessidade de planejamento por parte da administração (exigência de anteprojeto para licitações de obras).

Ao mesmo tempo, é nesse momento que pela primeira vez o governo central, mediante a edição da Lei 5.456/68, de acordo com Rosilho (2011, p.37) “impôs às unidades federativas menores um conteúdo mínimo a ser obrigatoriamente observado por todo o Estado brasileiro. Teve início, então, a tendência à uniformização da disciplina jurídica das contratações públicas, uma trilha seguida e alargada pelas reformas jurídicas posteriores”:

Art. 1º Aplicam-se aos Estados e Municípios as normas relativas às licitações para as compras, obras, serviços e alienações previstas nos arts. 125 a 144 do Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências, atendidas as modalidades contidas nesta Lei. (BRASIL, 1968, p.1)

Á guisa de conclusão, pondera Rosilho (2011, p.46):

A reforma que deu origem à segunda fase das licitações públicas teve, como pôde ser visto, um viés explicitamente racionalizador, pautada pela lógica do planejamento sob a ótica da gestão administrativa. Tratou-se de um movimento impositivo, de cima para baixo, que procurou alinhar geometricamente a organização e o modo de agir da administração pública brasileira.

De fato, é possível perceber que a tentativa de aprimoramento das compras e contratações está inserida em um movimento mais amplo de reforma administrativa da própria administração pública. E cujo processo impositivo de cima para baixo é reflexo do momento histórico vigente à época e que tentou abarcar União, Estados e Municípios. O foco residiu, sobretudo, numa tentativa de organização e uniformização de práticas e procedimentos com a preocupação de resguardo da própria administração, mas ainda com grande espaço para atuação discricionária do agente público.

1.1.3. O DECRETO-LEI 2.300/86

Para Rosilho (2011, p. 26) no “período de 1922 a 1967, não havia uma política nacional de contratações públicas podendo ser aglutinado como um bloco único de análise”. Nesse contexto o ano de 1986 marca outra fase das licitações no país, que se junta posteriormente a Constituição Federal de 1988 e a própria Lei Geral de Licitações e Contratos.

Acerca do conteúdo, o Decreto-Lei 2.300/86, mostrou efetiva preocupação com o dever da administração em licitar (art. 1), estendendo essa obrigação inclusive para as empresas estatais (art. 86) excluídas no modelo adotado de 1967. Ao mesmo tempo em que trouxe poucas inovações (art. 20) às modalidades de licitação, mostrou grande preocupação com os seus contratados e seus requisitos de contratação, em especial os dispositivos de habilitação (art. 25).

Procurou-se vincular a seleção de modalidade de licitação ao valor da obra aos serviços, modelo em parte tal como temos hoje e manteve os critérios existentes de melhor técnica, menor preço, técnica e preço oriundos do Decreto-Lei nº 200/67 e acresceu a esses critérios o preço-base (similar à ideia de preço de referência que

temos na modalidade pregão no qual a administração informa o maior preço que está disposto a pagar em determinado bem ou serviço).

De modo geral, o Decreto-Lei 2.300/86 investiu pelo viés legalista. Nesse sentido, Rosilho (2011, p.64) reflete:

Da mesma forma que a Constituição de 1988 deu início a um amplo processo de constitucionalização de direitos, a elaboração do Decreto-Lei nº 2.300/86 levou a cabo uma intensa legalização das contratações públicas. O diploma normativo nacional, ao ser detalhista e ao antecipar, para a lei, uma série de decisões acerca dos procedimentos licitatórios, fez com que o edital – e, conseqüentemente, a administração pública como um todo – perdesse espaço e poder para regular as licitações.

Além do viés legalista, marca-se o início da tendência de detalhismo que seria perseguida pela Lei 8.666/93, nosso posterior objeto de análise.

1.2. A LEI Nº 8.666/93

Com as seções anteriores foi possível refazer o caminho histórico percorrido pelas compras e contratações e contratações no Brasil nos permitiu até aqui compreender que o processo nos trouxe até a Lei 8.666/93 acontece de maneira muito mais incremental em detrimento de brutas rupturas aos sistemas vigentes. Partimos de modelos onde se era exigido o mínimo por parte da administração (modelos de 1922, 1967) para modelos mais complexos e pautados pelo controle (modelo de 1986).

O período de redemocratização do país que marcou o fim do regime autoritário trouxe a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a realização de eleições diretas para o executivo e legislativo do país. O município foi elevado a condição de ente federativo e grande parte da legislação tentou-se colocar como contraponto ao regime militar.

No tema compras e contratações, a Constituição Federal de 1988, como é de conhecimento, em seu cap. VII, ao tratar da Administração Pública, impõe ao Poder Público em seu artigo 37, todas as suas esferas de governo, como regra geral, a obrigatoriedade de utilização de processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, sempre que for necessária a contratação de as obras, serviços, compras e alienações.

A partir da competência privativa atribuída à União, pela CF/88, para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, inc. XXVII), desde o Governo

Itamar, o tema vem sendo regulamentado, em âmbito nacional, pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. E desde sua edição, a Lei Geral de Licitações sofreu quase 20 modificações: Lei nº 9.032/95; Lei nº 9.648/98; Lei nº 9.854/99; Lei nº 10.438/02; Lei nº 10.973/04; Lei nº 11.079/04; Lei nº 11.107/05; Lei nº 11.196/05; MPV nº 292/06; Lei nº 11.445/07; Lei nº 11.481/07; Lei nº 11.484/07; Lei nº 11.763/08; Lei nº 11.783/08; Lei nº 11.952/09; Lei nº 12.188/10; Lei nº 12.349/10; Lei nº 12.440/11; Lei nº 12.715/12. Tais modificações foram (e ainda vem sendo) propostas com o intuito de atualizar e melhor resguardar os interesses da Administração Pública.

O ato de licitar, de acordo com o art. 3 da Lei nº 8.666/93: “destina-se a garantir o princípio constitucional da isonomia e enumera os princípios básicos que regem o procedimento administrativo de licitação.” (BRASIL, 2010). Todavia, acerca desses princípios básicos, a própria Controladoria Geral de União – CGU (2011, p.16) destaca que:

Entre os doutrinadores, não há uniformidade na indicação dos princípios da licitação. São normalmente citados: a livre concorrência, a igualdade entre os concorrentes, a igualdade de todos frente à Administração, o estrito cumprimento do edital, e a possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios da igualdade, publicidade e da rigorosa observância das condições do edital, citado por Celso Antônio Bandeira de Mello. Hely Lopes Meirelles cita ainda outros: procedimento formal, publicidade, igualdade entre os licitantes, sigilo das propostas, vinculação aos termos do instrumento convocatório, julgamento objetivo e adjudicação compulsória. Todos os princípios enumerados são aplicáveis à licitação.

Além desses princípios orientadores que permeiam os certames licitatórios, a Lei nº 8.666/93 também define diferentes tipos e modalidades de licitação. Para compreender a diferença entre ambos, mais uma vez recorreremos a CGU (2011, p.16) que esclarece que “as denominadas modalidades de licitação representam o conjunto de regras que devem ser observadas na realização de um determinado procedimento licitatório. Já os tipos de licitação são os critérios utilizados para o julgamento da licitação”.

Dentre as modalidades previstas na lei, temos: o convite, a tomada de preços, a concorrência, o concurso e o leilão (art. 23). Dentre os tipos de licitação encontramos as licitações por menor preço, por melhor técnica, por técnica e preço e por maior lance ou oferta (§1º do art. 45). Nesse momento, vale a pena destacar que a Lei Geral de Licitações foi taxativa e vedou a utilização e criação de diferentes

tipos de licitação. Entretanto, não fez restrição a possibilidade de criação de outras modalidades (§5º do art. 45). Cabe destacar que é justamente esse detalhe da lei que permitiu, anos mais tarde, a edição da Lei do Pregão e do próprio RDC como veremos mais adiante.

Para o gestor público, a escolha por determinada modalidade ou tipo de licitação no momento de elaboração de um edital deve seguir critérios com aspectos quantitativos e qualitativos. A fim de orientar a CGU (2011, p.17) nos indica que:

De acordo com o critério qualitativo, a modalidade de licitação deverá ser definida em função das características do objeto licitado, independentemente do valor estimado para a contratação. Já pelo critério quantitativo, a modalidade será definida em função do valor estimado para a contratação, se não houver dispositivo obrigando a utilização do critério qualitativo.

Pelo critério quantitativo apresenta-se o seguinte resumo:

Figura 1 - Critérios quantitativos para seleção de modalidade de licitação

Tipo	Convite	Tomada de Preço	Concorrência
Obras e Serviços de Engenharia	Acima R\$ 15.000 Até R\$ 150.000	Acima R\$ 150.000 Até R\$ 1.500.000	Acima R\$ 1.500.000
Compras e Outros Serviços	Acima R\$ 8.000 Até R\$ 80.000	Acima R\$ 80.000 Até R\$ 650.000	Acima R\$ 650.000

Fonte: Adaptado de Lei 8.666/93

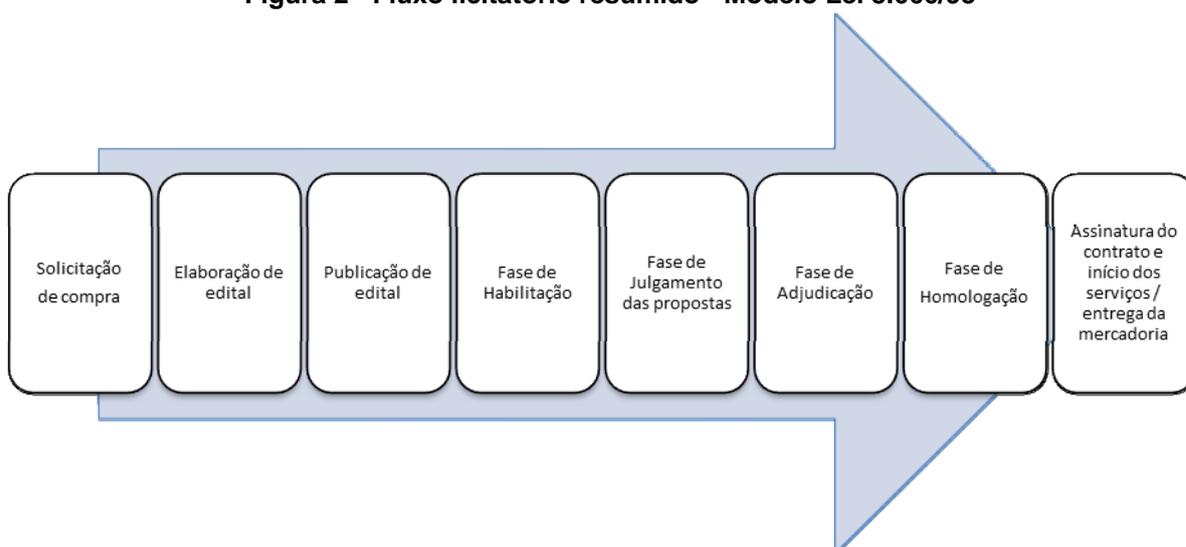
A figura 1 destaca que a opção por determinada modalidade ampara-se exclusivamente no valor estimado da licitação. Dessa forma, as licitações devem ser analisadas caso a caso pelo agente público de ocasião. É importante observar a diferenciação entre a aquisição de bens e serviços comuns da aquisição de obras e serviços de engenharia. Essa distinção de tratamento é mantida até os dias atuais e moldou, em boa medida, a alternativa do pregão para aquisição de bens e serviços comuns e do próprio regime diferenciado de contratações públicas para contratação de obras e serviços de engenharia.

A seleção da modalidade deve vir acompanhada pela seleção do tipo de licitação ou critérios qualitativos de seleção de fornecedores. Sobre os critérios qualitativos, estes estabelecem o tipo de licitação e estão definidos nos incisos do §1º do art. 45 da Lei nº 8.666/1993, podendo ser: por menor preço, por melhor técnica, por técnica e preço e por maior lance ou oferta. Segundo a CGU (2011, p.18):

O tipo menor preço deve ser a regra geral nas licitações para contratação de obras, serviços, compras, locações e fornecimento. Os tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preços serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, de acordo com o art. 46, da Lei nº 8.666/1993. A modalidade pregão somente admite o tipo menor preço, de acordo com o art. 4º, X, da Lei nº 10.520/2002. Os tipos melhor técnica e técnica e preço definem o vencedor em função de uma ponderação a ser feita entre os critérios técnicos e os valores das propostas. O tipo maior lance ou oferta define como vencedor o licitante que apresentar a proposta ou lance com o maior preço, dentre os licitantes qualificados. É o tipo de licitação utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

Após a seleção de modalidade, tipo de licitação, procede-se a elaboração do edital e enfim, o certame em si. Acerca do certame licitatório, o processo com suas fases e ritos também foi previsto pela própria lei. A Figura 2 foi resume os principais momentos e etapas pelas quais uma um processo de licitação deve passar (dentro do modelo de 1993).

Figura 2 - Fluxo licitatório resumido - Modelo Lei 8.666/93



Fonte: Adaptado de Lei 8.666/93

Opta-se aqui por não descrever pormenorizadamente cada uma dessas etapas, com suas características e ritos, pois a compreensão delas não impacta diretamente no objetivo que o trabalho se propõe. Destaca-se apenas que dentro desse modelo, caberia então ao gestor público seguir o manual proposto, de acordo com a métrica estabelecida, para que a administração pública como um todo estivesse protegida da discricionariedade de seus agentes e, por consequência, das mazelas da corrupção.

O que, ao longo do tempo, infelizmente não se comprovou para a sociedade brasileira. Dada monta de denúncias de desvios de verbas e apropriações indébitas que acontecem mesmo diante do cumprimento de todos os requisitos legais que acompanhamos quase que diuturnamente estampadas em manchetes de jornais e revistas é possível afirmar que houve problemas nesse percurso.

Ou seja, o modelo legal proposto falha em seu principal dever que é o controle prévio ao mesmo tempo em que cria entraves ao desenvolvimento de rotinas administrativas. Todavia, mesmo assim, Rosilho (2011, p.16) aponta para o fato de que como “é curioso é notar que a Lei nº 8.666/93, com seu discurso sedutor, enfeitiçou a comunidade jurídica, os órgãos de controle, a imprensa e, de um modo geral, toda a sociedade”. Como se a Lei 8.666/93 fosse o estandarte contra a improbidade administrativa capaz de coibir todo e qualquer desvio de conduta dos agentes públicos ou privados.

Tal fato não ocorreu, dentre outras razões, pelo que descreve Rosilho (2011, p.16):

As normas contidas na Lei Geral de Licitação e Contratos, ao contrário do que se poderia imaginar, não são neutras. A legalização das regras sobre licitações foi conduzida por grupos de interesses que as moldaram de modo não a atender o interesse do público, mas daqueles que foram capazes de influir decisivamente no processo legislativo. Valendo-se do discurso de combate à corrupção – cujo núcleo estaria na capacidade de a administração dirigir contratos – e de promoção da competição nas contratações públicas, criou-se, em verdade, um jogo de aparências. Amarrou-se a administração a um conjunto de rígidas regras que, sob o pretexto de promoverem a competição e a moralização, levaram, em verdade, ao fechamento do mercado público em benefício, principalmente, das empreiteiras de médio porte que tivessem como demonstrar experiência anterior. Em outras palavras, a Lei nº 8.666/93 trabalha em favor das empreiteiras emergentes.

Sundfeld (2009, p.2) complementa a visão de Rosilho:

O objetivo geral desta lei, eu diria que ela procurou neutralizar o administrador público, declarar sua morte. Era preciso fazê-lo desaparecer para evitar que ele pudesse ser um agente de desvios, eliminando, assim, sua discricionariedade. Também era preciso eliminar a possibilidade de atuação dos legisladores municipal e estadual, razão pela qual a lei nacional procurou estabelecer, ela própria, procedimentos, exigências e restrições bastante detalhadas.

Na prática, o que se observa é que o procedimentalismo e o formalismo trazidos pela lei inauguraram um movimento sistemático de fuga da licitação, fosse essa fuga uma prática considerada inapropriada ou não. Sundfeld (2009, p.3) justifica essa situação porque o gestor público percebeu que na Lei 8.666/93 “havia excessos relativamente ao ônus, à demora, aos impedimentos e ao custo (em sentido estrito) da contratação”. Para o gestor público seria melhor afastar ou contornar o procedimento licitatório tanto quanto fosse possível e os reflexos para isso foram o uso crescente de procedimentos de dispensa, inexorabilidade e até mesmo fracionamento do objeto contratado. Essa situação foi comprovada pela CGU (2011, p.13) que em seu manual de licitações e contratos aponta também as situações reais mais comuns encontradas:

Foi verificada a ocorrência de contratação de serviços sem licitação, quando a mesma deveria ter acontecido, o que contraria a obrigação de licitar imposta pela CF, além de não proporcionar a devida competição entre prováveis licitantes que se habilitariam na disputa, caso esta ocorresse. É importante ressaltar que uma competição ampla entre licitantes proporciona, em regra, a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração, favorecendo o alcance do interesse público, o que deve ser sempre o objetivo central a ser buscado pelo gestor público. A falta de licitação e a consequente contratação direta que, no caso em tela, ocorreu a preço superior ao de mercado, trouxe prejuízos à Administração.

A tendência de eliminar o procedimento licitatório trazia consigo um recado claro para a administração: era preciso modificar o modelo.

1.3. A LEI 10.520/02: A INSTITUIÇÃO DA MODALIDADE PREGÃO

A necessidade de mudança na Lei Geral de Licitações e Contratos era premente na visão de gestores e especialistas. O excesso de procedimentos era visto como desincentivo a realização dos procedimentos licitatórios. Essa afirmação é corroborada por Sundfeld (2012, p.5) que afirma que “a razão para o surgimento desta inovação reside no fato de que, se não houvesse uma simplificação do procedimento de licitação, a tendência de fuga se perpetuaria”. A necessidade de

modificação do cenário existente pela introdução de mecanismos modernizadores é encontrada também em documentos oficiais do Ministério do Planejamento (2000, p. 5), como é possível observar no exemplo abaixo:

O aperfeiçoamento da legislação sobre licitações, com o estabelecimento do Pregão, é ação prevista no Programa Redução de Custos, integrante do Plano Plurianual 2000-2003. Este Programa vem implementando um conjunto articulado de medidas voltadas para a modernização dos processos de compra e contratação, a introdução de controles gerenciais de custo e a aplicação de tecnologias da informática nas licitações. A revisão da legislação e das normas é diretriz para a viabilização das mudanças na área de licitações e o cumprimento das metas de redução de custos do Programa. A idéia simples e inovadora de estabelecer uma competição mais acirrada pelo menor preço em licitações favorece a Administração Pública, os fornecedores e a sociedade, que tem como exercer maior controle sobre as contratações realizadas. É o máximo por menos.

Junto ao ideário de inovação e mudança citado pelo Ministério do Planejamento, soma-se o pensamento de Sundfeld (2009, p.5) que afirma que “o surgimento do pregão é uma espécie de resposta a alguns dos problemas da Lei 8.666/93. Isto é, procurou-se adotar uma visão que levasse em conta o custo e o tempo”. É certo que toda medida de inovação depende quase que necessariamente de experimentação. Essa visão é compartilhada por Sundfeld (2009, p.6) que afirma que “a implantação do sistema do pregão apontou um caminho, entre outros possíveis, para que as reformas fossem precedidas por testes”. Partindo desse pressuposto o pregão como modalidade de licitação em um ambiente limitado. A nova modalidade passou um período de 5 anos testada dentro do ambiente da ANATEL, para só depois se espalhar pela administração pública federal e depois para os Estados e Municípios. O breve histórico da instituição da modalidade pregão, pode ser resumida pelas palavras de Motta (2010, p.135):

Tendo inicialmente surgido com a Lei Geral de Telecomunicações (Lei n° 9.472, de 1997), que instituiu a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) e seus mecanismos de aquisição de produtos e serviços. Posteriormente, no ano 2000, através da Medida Provisória n° 2.026, passou a ser passível de utilização por toda a administração pública federal. Finalmente, com o advento da Lei n° 10.520, de julho de 2002, todo o restante da administração pública nacional pode fazer uso da nova modalidade.

A estratégia adotada pela administração de limitar a utilização da modalidade pregão, segundo Motta (2010, p.134) “não busca atacar frontalmente as bases culturais, mas seu flaqueamento através da inserção de novas ferramentas e a

mobilização de outras não tão novas”. É nesse contexto em que o pregão se apresenta.

Mas o que é efetivamente o pregão? Segundo a definição utilizada pelo Ministério do Planejamento (2000, p.8) “O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço”.

A figura 3 permite visualizar, em linhas gerais, as alterações promovidas pelo pregão (fases em vermelho), e a comparação com o fluxo tradicional das licitações, tais como a inversão de fases entre habilitação e propostas, o que permitiu maior agilidade e análise somente da documentação do licitante vencedor e a introdução da fase de lances que permitiu a disputa de preços e estimulou a competição entre fornecedores.

Figura 3 - Fluxo licitatório resumido - Modelo Lei 10.520/02



Fonte: Adaptado de Lei 10.520/02

É possível verificar que não houve mudança na quantidade de etapas da licitação. Todavia, o procedimento de inverter a fase de habilitação com a fase de lances de julgamento das propostas foi de forte incentivo aos licitantes para competir com o objetivo de oferecer preços competitivos à administração pública. Além disso, houve um desestímulo ao procedimento recursal (ou recurso pelo recurso) na medida que o recurso deveria ser apresentado prontamente ao pregoeiro do certame a quem foi conferido poderes de acatá-lo ou não dependendo das

justificativas dos licitante. O impacto dessa medida refletiu diretamente encurtando o tempo médio de contratação por parte da administração.

É fato que, aos poucos, as avaliações positivas acerca da nova modalidade puderam ser comprovadas por meio da redução de custos e tempo das licitações. De acordo com Motta (2010, p.134), o pregão “proporcionou avanços, especialmente no campo do combate à corrupção, redução dos preços dos produtos adquiridos e dos tempos e custos de aquisição”. Sundfeld (2009, p.6) também faz uma avaliação positiva ao afirmar que “o pregão, de forma geral, foi uma experiência que se mostrou adequada para as situações a que pretendeu atender”. Todavia, é possível que, em boa medida, a vitória do pregão esteja ligada a sua difusão na modalidade eletrônica como trataremos a seguir.

1.3.1. DECRETO 5.450/05: VITÓRIA DO PREGÃO E A EXPANSÃO ELETRÔNICA

Nessa seção, faz-se necessário promover um destaque para o marco de consolidação da modalidade pregão em âmbito federal e posteriormente no Brasil. Essa consolidação veio combinada com a difusão das tecnologias de informação e comunicação (TICs), em especial a internet, e a utilização massiva do Portal Comprasnet que funciona até hoje como centralizador das compras em âmbito federal.

Foi com a edição do Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005, que determinou em seu artigo 4º a obrigatoriedade da modalidade pregão e a utilização da sua forma eletrônica como modo preferencial. Para aquisição de bens e serviços comuns, que o governo federal impôs a todos os órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, a realizar uma transição definitiva para o pregão eletrônico para a maioria das compras governamentais federais, destinadas inicialmente à aquisição de bens e serviços comuns.

Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG, em publicação intitulada “Estatísticas Gerais das Compras Governamentais” ano base 2009, disponível no sítio Comprasnet do Ministério do Planejamento corroboram essas afirmações:

A análise da evolução do pregão eletrônico na compra de bens e serviços comuns no período de 2005 a 2009, considerando os meses de Janeiro a Dezembro, mostrou um crescimento acumulado de 157% nos processos de compra e 383% no valor despendido nas aquisições/contratações públicas. Ainda em relação ao pregão eletrônico, foi observada a evolução da economia gerada pelo uso do mesmo em relação ao valor de referência, neste caso tomando como base o período de 2005 a 2009. Nesse contexto, a economia média ficou em torno de R\$ 3,1 bilhões (21%) e acumulou um aumento de 237% de 2005 a 2009. Além disso, no ano de 2009 os cofres públicos economizaram cerca de 21% (R\$ 5,5 bilhões) nas compras governamentais quando realizadas por pregão eletrônico.

O crescimento do pregão em comparação com outras modalidades também pode ser verificado pela tabela:

Tabela 1 - Evolução anual do número de processos de compra por modalidade de 2002 a 2009

Modalidades de Compra	Número de Processos de Compra							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Concorrência	1.015	694	739	669	449	556	778	1.321
Concorrência Internacional	83	44	58	84	54	70	50	44
Convite	13.536	16.368	19.187	13.193	9.002	6.227	4.967	1.520
Tomada de Preços	3.135	2.443	2.949	2.262	1.428	1.494	1.648	1.639
Concurso	3	4	1	4	5	6	8	16
Pregão Eletrônico	420	1.303	2.677	13.384	27.682	35.676	33.972	34.342
Pregão Presencial	4.290	5.671	9.187	6.792	2.717	2.223	1.385	1.091
Total do Período	22.482	26.527	34.798	36.388	41.337	46.252	42.808	39.973

Fonte: Ministério do Planejamento (2009)

Em um período de sete anos, a utilização do pregão na modalidade eletrônica subiu de 420 certames (2002) para 34.342 certames (2009). Caminho inversamente proporcional verificado no caso da modalidade convite que de 13.536 (2002) certames caiu para 1.520 (2009) certames. Analisando tais dados não seria difícil afirmar que o pregão na modalidade eletrônica serviu como incentivo para o agente público, inclusive como forma de proteção diante de práticas denunciadas contra a administração pública.

Além dos incrementos e ganhos supramencionados, vale destacar outros aspectos fundamentais promovidos indiretamente pela da modalidade eletrônica mediante utilização de portal eletrônico de compras e que extrapolam os benefícios técnicos anteriormente listados: a ampliação da transparência e do controle social.

A edição da lei do pregão e o avanço eletrônico da modalidade que demonstraram ganhos claros quanto à desburocratização, como observada pela introdução da inversão de fases e economicidade traduzida pela introdução da fase

de lances e possibilidade de posterior negociação. Tais ganhos evidenciaram os benefícios diante de potenciais reformas da lei de licitações como um todo. Para Sundfeld (2009, p.5) “pode-se dizer que, nesse sentido, a experiência do pregão tem sido bem sucedida, havendo, de fato, um ganho de eficiência sem que fosse perdido algo realmente fundamental”.

Nesse contexto, a administração buscou ampliar seu ciclo de inovações em um tipo de compra estratégica, mas que ainda não havia recebido maior atenção desde 1993: obras e serviços de engenharia. Essa visão é compartilhada por Ribeiro (2013, p.9), que afirma que o modelo de licitações da Lei 8.666/93 também precisava ser alterado “com a finalidade de conferir maior agilidade às contratações de bens e serviços, reduzir fraudes e eliminar procedimentos ritualistas e burocráticos que nada acrescentam à eficiência governamental.”

1.4. O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

O pregão, fosse presencial ou eletrônico, tinha como alvo a contratação de bens e serviço comuns. Faltava a reforma dos mecanismos que tivessem como objetivo as obras, e serviços e engenharia. Nesse momento há a edição do RDC.

Ribeiro (2013, p.9) destaca que a sistemática do RDC “foi baseada na experiência internacional, inspirada nas regras de contratação da União Europeia, dos EUA e nas diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE”. Todavia, em todas as pesquisas realizadas, não foi possível identificar com precisão quais foram as experiências internacionais que serviram como *benchmarking*¹ para a lei brasileira.

Para compreender a nova modalidade, recorreremos mais uma vez a CGU (2011, p.50) que resume as principais regras aplicadas ao RDC:

A Seção II da Lei nº 12.462/2011 estabelece regras específicas quanto ao objeto da licitação, que deverá ser definido de forma clara e precisa, bem como o momento de divulgação do orçamento estimado pela Administração, que somente será divulgado após o encerramento da licitação. Além disso, a referida Lei traz a previsão de contratação integrada, desde que tecnicamente e economicamente justificada. Para a realização da contratação integrada, o instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço.

¹ O termo ‘benchmarking’ pode ser traduzido como ‘aferição’. É comumente usado como forma de busca de melhores práticas dentro de determinado mercado a fim de que possam ser adaptadas para outras empresas.

Acerca da inversão de fases no RDC, a CGU (2011, p.51) comenta:

De forma distinta às licitações realizadas no âmbito da Lei nº 8666/1993, a fase de habilitação deve ser realizada após o julgamento das propostas, em que pese a Lei prever a possibilidade de realização desta fase antes da apresentação de propostas ou lances e do julgamento, desde que motivada. As licitações devem também ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, ainda que seja admitida a forma presencial.

E sobre os procedimentos auxiliares do RDC, destaca (2011, p. 51):

São procedimentos auxiliares previstos para as licitações no âmbito Regime Diferenciado de Contratações a pré-qualificação permanente, o cadastramento, o sistema de registro de preços e o catálogo eletrônico de padronização.

Todavia, Ribeiro (2013, p.7) alerta: “o RDC não se resume à contratação integrada. O novo regime introduziu novas práticas e procedimentos que se apresentam bastantes positivos para a modernização das licitações no País”.

Além das inovações vistas na tabela, o RDC estabeleceu outros instrumentos inovadores como possibilidade de estabelecimento de remuneração variável, vinculada ao desempenho da contratada e de acordo com métricas pré-estabelecidas pela administração (art.10) e a possibilidade de combinação de diferentes etapas de disputa do tipo aberta, fechada ou combinação de ambas (art. 17).

Segundo Ribeiro (2013, p.31), em boa medida o RDC aproveita o caminho de sucesso trilhado pelo pregão:

O regime consolida e amplia procedimentos já testados e aprovados em processos de compras realizadas pelo setor público, como a inversão de fases, prevista para o pregão instituído pela Lei nº 10.520, de 2002 destinado à aquisição de bens e serviços comuns, ou seja, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Para facilitar a comparação entre lei 8.666/93 e o RDC foi elaborada a seguinte tabela:

Tabela 2 - Quadro resumo comparativo - Lei 8.666/93 x RDC

Área temática	Lei 8.666/93	RDC Inovação	Observações
Contratação integrada	<i>Contratações parciais de edificação e acabamento</i>	<i>Contratação integrada (turn key - entregue pronta para uso)</i>	<i>Setoriais e Tribunais de Contas precisam adquirir expertise para fiscalizar contratos 'turn key'</i>
Projeto Básico e orçamentos	<i>Administração elabora o projeto básico com orçamento completo e memorial descritivo.</i>	<i>Administração fornece apenas o anteprojeto da obra com orçamento interno e sigiloso.</i>	<i>A administração precisa de algum preço de referência. Tal como no pregão.</i>
Inversão das fases da licitação	<i>Necessidade de habilitar os fornecedores antes de observar as propostas de preços</i>	<i>Existência de um pré-cadastro. Primeiro as empresas fornecem lances, depois são habilitadas.</i>	<i>Medida que já deu certo com o pregão e tende a repetir o mesmo sucesso com o RDC.</i>
Redução dos recursos	<i>Há possibilidade de interposição de recursos em todas as fases. O recurso suspende a licitação.</i>	<i>O julgamento dos recursos ocorre somente no término da licitação.</i>	<i>Medida que já deu certo com o pregão e tende a repetir o mesmo sucesso com o RDC.</i>
Preço e qualidade	<i>Quando o critério for técnica e preço, os pesos deverão ser de 50% para cada critério.</i>	<i>O critério sempre será técnica e preço, permitido o valor máximo de 70% para cada critério.</i>	<i>Pendente de observação e avaliação qualitativa das obras.</i>
Aditivos	<i>Quando há desequilíbrio no contrato, possibilidade de reajuste de até 25% para obras e até 50% para reformas.</i>	<i>Exceção de limite de aditivos para obras da FIFA e COI.</i>	<i>N/A</i>
Publicidade	<i>Todos os atos da licitação são publicados no diário oficial.</i>	<i>Só atos relevantes vão para o diário oficial. O restante será divulgado pela internet.</i>	<i>Economia de publicação que não atrapalha o controle social e fiscalização.</i>
Comissão de licitação	<i>N/A</i>	<i>As comissões devem ter em sua composição servidores ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes</i>	<i>N/A</i>

Fonte: Adaptado de Lei 8.666/93 e Lei 12.462/11

Contudo, é preciso frisar que a utilização do RDC é opcional. Nesse contexto, opção da administração pela utilização da RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório. Destaca-se que a opção pela modalidade resultará no

afastamento das normas contidas na Lei 8.666/93, exceto nos casos expressamente previstos em Lei.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Nesse capítulo são explicados os procedimentos metodológicos da pesquisa realizada. Também é apresentada a delimitação do objeto de estudo, os tipos e técnicas de pesquisa, procedimentos para coleta, apresentação e análise dos dados obtidos durante a pesquisa. Por fim, são descritos os resultados e as reflexões desenvolvidas com base nos dados obtidos e na referência bibliográfica consultada.

2.1. OS CONTORNOS DA PESQUISA: TIPO E TÉCNICA

Do ponto de vista da natureza da pesquisa aqui apresentada, optou-se pela pesquisa bibliográfica e documental associadas a um estudo de caso prático. A pesquisa bibliográfica, utilizada na primeira parte desse trabalho é “elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de livros, artigos de periódicos e atualmente com material disponibilizado na Internet” e pesquisa documental utilizada no estudo de caso é “elaborada a partir de materiais que não receberam tratamento analítico”. (SILVA; MENEZES, 2005, p.21). A intenção dessa pesquisa é gerar conhecimentos novos úteis para o avanço da ciência, envolvendo verdades e interesses universais, porém, sem aplicação prática prevista.

Buscou-se, a partir da análise dessas fontes primárias, empreender uma pesquisa quali-quantitativa. Por um lado, fez-se uso de pesquisa bibliográfica sobre o tema de compras e licitações e em seguida uma pesquisa de dados quantificáveis acerca das licitações realizadas em nosso objeto de estudo (INFRAERO) que utilizaram como modalidade o RDC, assim como uma análise desses dados, atribuição de significados e interpretação do processo.

Muitas fontes podem ser consideradas tanto primárias quanto secundária, dependendo do contexto no qual são utilizadas. Essa distinção, de acordo com Eco (1996), é subjetiva e contextual, portanto definições precisas são difíceis de serem feitas. Os dados utilizados nessa pesquisa são primários, uma vez que constituem uma fonte original da informação a ser discutida, mas também podem ser secundários, já que não se sabe como esses dados foram editados, se todas as informações foram disponibilizadas, ou se houve algum tipo de alteração por parte dos autores da pesquisa no momento da publicação das informações.

Feita essa pesquisa documental, elaborada a partir de materiais que ainda não receberam tratamento analítico, será possível verificar a comprovação ou não da hipótese desse trabalho, de que a utilização do RDC promove a redução do

prazo de contratação por parte da administração e que possibilidade de negociação promove ganhos para os cofres públicos com redução do valor contratado em relação ao preço de referência estipulado para prestação de obras e serviços de engenharia.

3. COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para abordar o problema proposto, qual seja, verificar aspectos positivos e negativos acerca do Regime Diferenciado de Contratações Públicas e as vantagens por ele percebidas, foram utilizados os dados do Relatório de Acompanhamento de Licitações da Infraero de Outubro de 2012, elaborado pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva (SINAENCO). Esse sindicato abrange empresas que prestam serviços de planejamento, estudos, planos, pesquisas, projetos, controles, gerenciamento, supervisão técnica, inspeção, diligenciamento e fiscalização de empreendimentos relativos à arquitetura e à engenharia. De modo geral, o SINAENCO é representante do setor privado e de certa forma responsável por aglutinar diferentes interessados na prestação de serviços e obras de engenharia para a administração pública nacional.

Esse relatório reúne uma grande compilação de dados coletados acerca das licitações realizadas pela INFRAERO que utilizaram como modalidade o RDC até o mês de setembro ano de 2012. Também foram utilizados dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG do ano de 2013.

A Empresa de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) é uma empresa pública do governo federal brasileiro, criada pela Lei nº 5.862, em 12 de dezembro de 1972 e vinculada a Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República. Com sede na cidade de Brasília, a INFRAERO tem como principal atribuição à administração de aeroportos no Brasil. Em números atuais, a empresa administra um total de 63 aeroportos, 75 Estações Prestadoras de Serviços de Telecomunicações e de Tráfego Aéreo e 31 terminais de logística de carga espalhados ao longo do território nacional.

A opção pela coleta de dados junto à INFRAERO amparou-se na intensa utilização que a empresa fez do Regime Diferenciado de Contratações como modalidade de contratação, em virtude da necessidade de expansão e readequação da infraestrutura aeroportuária capaz de suportar o incremento de tráfego aéreo e de passageiros decorrente dos megaeventos da Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016, bem como pela disponibilidade e maior facilidade de acesso aos dados consolidados das licitações realizadas. Ambos os aspectos priorizaram a maior riqueza de informações em virtude da recente edição do RDC.

De posse dos dados, procurou-se analisá-los mediante dois aspectos principais: o valor médio de desconto obtido e o tempo médio de contratação. Esses

dois aspectos permitem uma avaliação parcial, mas significativa sobre o desempenho do RDC, pois são indicadores que traduzem parte da economia gerada para a administração pública bem como a maior celeridade dos processos de compra.

Por um lado, o desconto obtido com relação ao preço de referência da administração mostra a capacidade de economia gerada pela ampliação da disputa e pela introdução do mecanismo de negociação. De outro, a redução do tempo média para contratação aponta para a maior agilidade da administração que guarda relação com a diminuição da burocracia ou a criação de uma burocracia orientada não apenas pelo controle, mas também pelo resultado.

Destaca-se também que ambos os fatores - desconto obtido e redução do tempo médio de contratação - foram os principais ganhos apontados quando da implementação da modalidade pregão. Dessa forma, eleger os mesmos aspectos como critérios para a análise dessa pesquisa segue um padrão previamente explorados.

Para a análise do desconto médio obtido pela administração os dados foram agrupados sem preocupação de separá-los por objeto ou escopo. A natureza das intervenções contratadas foram as mais diversas, tais como reformas, ampliação e modernização do terminal de passageiros (TPS), adequação de sistema viário e de acesso, ampliação de pátio para aeronaves, construção de edificações de apoio, construção de torres de controle, reparos e restauração de pista, de pouso e decolagem, reforma dos sistemas de controle de incêndio entre outros, contratados separadamente ou em conjunto, conforme cada caso, pois essa distinção não afeta a análise dos dados.

Além disso, procurou-se eleger licitações que tivessem sido homologadas, ou seja, optou-se pela seleção de certames licitatórios que já encontrassem finalizados e esgotados os procedimentos recursais de praxe. Dessa forma, o valor contratado não seria passível de alteração pela anulação de procedimentos licitatórios como recursos ou intervenções de cunho judicial. Por fim, foram excluídas as licitações revogadas ou fracassadas.

A partir desses critérios foram elaboradas duas tabelas que servem como base para a análise do RDC:

Tabela 3 - RDC INFRAERO - Desconto obtido

<i>Aeroporto</i>	<i>Valor de referência</i>	<i>Valor Contratado</i>	<i>Desconto Total</i>	<i>Desconto %</i>
Manaus	R\$ 7.960.098,33	R\$ 6.825.000,00	R\$ 1.135.098,33	14,26%
Fortaleza	R\$ 391.668.018,34	R\$ 336.700.000,00	R\$ 54.968.018,34	14,03%
Confins	R\$ 9.538.078,71	R\$ 8.009.238,42	R\$ 1.528.840,29	16,03%
Santa Catarina	R\$ 4.079.131,38	R\$ 3.112.616,08	R\$ 966.515,30	23,69%
Fortaleza II	R\$ 26.975.744,01	R\$ 19.515.120,83	R\$ 7.460.623,18	27,66%
Santa Catarina II	R\$ 24.495.496,75	R\$ 12.228.392,58	R\$ 12.267.104,17	50,08%
Manaus II	R\$ 19.986.685,47	R\$ 19.138.000,00	R\$ 848.685,47	4,25%
Rio de Janeiro	R\$ 120.487.374,68	R\$ 59.500.000,00	R\$ 60.987.374,68	50,62%
Rio de Janeiro II	R\$ 15.671.557,86	R\$ 15.273.782,89	R\$ 397.774,97	2,54%
Cuiabá	R\$ 6.321.384,61	R\$ 5.956.562,68	R\$ 364.821,93	5,77%
Salvador	R\$ 1.863.064,02	R\$ 1.469.476,17	R\$ 393.587,85	21,13%
Salvador II	R\$ 420.802,64	R\$ 419.780,00	R\$ 1.022,64	0,24%
Salvador III	R\$ 16.661.992,10	R\$ 16.199.300,00	R\$ 462.692,10	2,78%
Salvador IV	R\$ 385.772,39	R\$ 383.925,71	R\$ 1.846,68	0,48%
Salvador V	R\$ 1.811.533,43	R\$ 1.284.437,09	R\$ 527.096,34	29,10%
Fortaleza III	R\$ 12.337.907,94	R\$ 12.000.000,00	R\$ 337.907,94	2,74%
Total	R\$ 660.664.642,66	R\$ 518.015.632,45	R\$ 142.649.010,21	21,59%

Fonte: Adaptado de SINAENCO (2012)

Ao se analisar os dados da tabela 3, é possível observar pelos resultados parciais obtidos que a edição do RDC tem proporcionado economias e ganhos de escala nos valores negociados que, segundo os dados levantados, alcançam mais do que 20% de desconto médio com base no preço de referência utilizado pela administração.

Tabela 4 - Licitações INFRAERO - Prazo médio de dias

<i>Licitações</i>		<i>Prazo Médio (dias)</i>		<i>Recursos (%)</i>	
<i>Realizadas</i>	<i>Homologadas</i>	<i>RDC</i>	<i>Concorrência</i>	<i>RDC</i>	<i>Concorrência</i>
80	55	63	132	6%	45%

Fonte: Adaptado de Ministério do Planejamento (2013)

Já a tabela 4 apresenta uma redução de aproximadamente 48% do prazo médio para a contratação quando utilizada a modalidade do RDC. O mesmo ocorre com o número de recursos por tipo de modalidade. Em quase metade das licitações realizadas por concorrência há apresentação de recursos enquanto que em apenas 6% dos casos o mesmo ocorre quando a modalidade utilizada é o RDC.

A análise dos aspectos redução de tempo de contratação e economia mediante comparação com os preços de referência da administração indica que o

RDC conseguiu promover até agora os mesmos ganhos obtidos pelo pregão no início de sua utilização. Os ganhos obtidos são indicativos que, em boa medida, o RDC tem condições de trazer avanços para redução da burocracia, agilidade processual, ampliação da concorrência e controle social.

Os ganhos quantitativos apontados pela pesquisa, por sua vez, deixam espaço para uma análise qualitativa do RDC que não foi objeto desse estudo. A investigação desses fatores exige por parte de pesquisadores maior tempo de análise decorrente da própria utilização do RDC e também do recebimento definitivo dos serviços e obras contratados a fim de sejam mais bem avaliados quanto a aspectos de durabilidade e qualidade dos empreendimentos entregues.

É preciso ressaltar que uma obra pública é composta de uma sucessão de etapas que devem ser cuidadosamente seguidas para que os impactos decorrentes da construção sejam minimizados. A redução desses impactos pressupõe a elaboração meticulosa dos respectivos projetos básicos e executivo, como elementos oferecidos aos licitantes e que precedem a execução de obras e serviços.

O RDC inova ao permitir a licitações e contratações sem exigência do desses projetos. É fato que a administração ao dispensar certos estudos prévios como o projeto básico e o projeto executivo faz do RDC uma modalidade que proporciona um aumento dos riscos inerentes a elaboração de avaliações, estimativas e composição de preços unitários, parte fundamental das obras públicas.

Essa visão é corroborada por Ribeiro (2013, p.6) que afirma que a utilização do RDC incorre em riscos “caso não sejam adequadamente identificados e precificados os riscos inerentes às obras e serviços de engenharia contratados sem a prévia elaboração do projeto básico, ou seja, sem o pleno conhecimento do objeto a ser executado”.

A transferência de maiores atribuições para o setor privado em obras de infraestrutura reforça a necessidade que estudos mais aprofundados sobre a qualidade das obras entregues e sua durabilidade e a gestão contratual decorrente da ausência de projetos básicos, estudos de viabilidade e anteprojetos. Estudos futuros sobre a gestão contratual dos empreendimentos contratados pelo RDC certamente complementarão a análise feita e contribuirão para ampliar o entendimento sobre contratações de obras e serviços de engenharia.

Como conclusão, pode-se afirmar que o RDC reúne mais aspectos positivos do que negativos, de acordo com a avaliação realizada até aqui. Dentre os aspectos

positivos estão a praticidade e menor burocracia com ganhos visíveis em redução do tempo de contratação e economia diante do cipoal burocrático existente.

Como aspectos negativos, destaca-se a dispensa por parte da administração de estudos tradicionais como os projetos básico e executivo exigidos pela lei 8.666/93 quando da contratação de obras e serviços de engenharia que elevam o nível de incerteza e, portanto, incrementa o risco dos empreendimentos contratados e que precisam ser mais bem avaliados e estudados à medida que o próprio RDC se difunde e aperfeiçoa no tecido da administração pública brasileira, com suas diferentes características e regionalismos.

Ainda como ponto de atenção está a necessidade de treinamento e especialização do corpo técnico a fim de criar expertise para acompanhar compras e contratos que envolvem maior complexidade decorrentes dos objetos e prazos de contratação.

Todavia, é importante destacar que todo processo de inovação e flexibilização traz riscos, mas estes não podem paralisar a administração diante da necessidade de inovar e avançar. O foco da atividade administrativa não pode ser um fim em si mesmo, mas deve ser capaz de disseminar os ganhos obtidos por melhores práticas para a cadeia de compras e suprimentos e que envolvem tanto fornecedores como o cidadão usuário de bens e serviços públicos. A busca pela excelência na gestão e por melhores índices de qualidade e satisfação do conjunto de usuários é uma atividade que deve ser aprimorada de maneira constante e o RDC é mais um componente nesse processo. A discussão sobre o tema é abrangente e também se destaca a necessidade de uma reforma mais ampla da Lei Geral de Compras e Contratações, que não se esgota com o debate e revisão de aspectos técnicos e quantitativos.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise da história dos modelos de compras e contratações públicas do Brasil foi possível perceber que a legislação brasileira alternou momentos e modelos que ora promoviam maior liberdade, ora limitaram a atuação dos agentes públicos. Entre os modelos que buscam restringir a discricionariedade encontra-se o modelo vigente que tem como base legal a Lei Geral de Contratos de 1993.

Também é possível observar que o tema de compras e contratações a merecer atenção e permanece na agenda governamental. Uma prova dessa preocupação é evidenciada pelo fato de que desde sua criação, já foram realizadas inúmeras alterações ao texto original de 1993. Infere-se que o excesso de modificações atesta a necessidade de aprimoramento do modelo inicialmente proposto caracterizado pelo excesso de normas, marcado pelo acúmulo de procedimentos e com redução significativa à discricionariedade dos agentes públicos. Tudo em nome de um discurso moralizante e pautado pelo controle, mas que na prática não oferece garantias de controle efetivo contra a corrupção ou práticas lesivas a administração.

Constatou-se que era necessário inovar e aperfeiçoar o modelo existente. Nesse contexto, especialistas ressaltaram que as inovações na administração pública devem partir do experimentalismo, ou seja, dependerão de testes para que depois de analisadas possam ser incorporadas e difundidas. As modificações dos marcos legais sem os devidos testes podem criar consequências negativas. Como observado ao longo desse trabalho, a experiência exitosa da modalidade pregão serviu como porta de entrada para que mais reformas fossem realizadas até que pudesse surgir o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

A experiência de inovação do pregão ficou restrita ao setor das telecomunicações por intermédio da ANATEL, por um período de cinco anos, a fim de apurar os avanços e reduzir a resistência inicial para só então, ser difundida para toda administração. Essa experiência de maturação serviu como exemplo para romper com resistências inerentes aos processos de mudança demonstrando que existe ganho na flexibilização em detrimento apenas do controle burocrático em busca de uma administração voltada para resultados, com foco no cidadão e cujo controle esteja voltado para a qualidade dos bens e serviços contratados.

É possível notar que a mesma estratégia adotada pelo pregão parece assimilada pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas, mas com um tempo de amadurecimento muito menor que seu antecessor. Por isso, o RDC gera discussões acaloradas e é importante salientar que as inovações e avanços trazidos pelo RDC são janelas de oportunidades abertas para uma reforma maior da lei geral de licitações que ainda não ocorreu de maneira estrutural. A gradativa difusão da modalidade amplia a expectativa que as inovações sugeridas extrapolem o âmbito da esfera federal e sejam adotadas também em Estados e municípios, mas sem qualquer caráter impositivo.

Ao longo dessa pesquisa, os objetivos propostos foram alcançados e foi possível perceber que até agora existem mais aspectos positivos que negativos no novo modelo. Em uma análise inicial, as economias de tempo e recursos foram alcançadas pelo RDC. Todavia, os resultados positivos percebidos em um primeiro momento devem ser olhados com cautela e analisados de maneira mais ampla. O RDC necessita de maior tempo de experimentação e estudos qualitativos mais aprofundados que analisem principalmente os riscos inerentes a ausência de projetos básicos e executivos como elementos pré-contratação.

Por fim, ao longo do debate de compras e contratações públicas no Brasil, evidencia-se que a Lei 8.666/93 já não é mais a única forma de tratar o tema no país. A edição da Lei do Pregão, nas modalidades presencial e eletrônica, e do próprio RDC são a demonstração inequívoca da busca pela administração por soluções às dificuldades percebidas originalmente na Lei de Licitações e Contratos. Isso porque as inovações no ordenamento jurídico e nos instrumentos legais e administrativos são parte de um processo natural de amadurecimento da própria administração que visa responder as exigências da sociedade por maior eficiência, eficácia e efetividade por parte do poder público no exercício de suas atribuições e na prestação de serviços de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei nº 12.873, de 24 de Outubro de 2013 que Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

_____. Lei nº 12.715 de 17 de setembro de 2012. Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; restabelece o Programa Um Computador por Aluno; altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007; altera as Leis nos 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.484, de 31 de maio de 2007, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.414, de 9 de junho de 2011, 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.925, de 23 de julho de 2004, os Decretos-Leis nos 1.455, de 7 de abril de 1976, 1.593, de 21 de dezembro de 1977, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. Decreto 8.080 que altera o Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011.

_____. Lei nº 12.440 de 11 de julho de 2011. Acrescenta Título VII-A à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para instituir a Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas, e altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

_____. Decreto 7.581 que Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, de que trata a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de Agosto de 2011 Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

_____. Lei nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

_____. Lei nº 12.349 de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.

_____. Lei nº 12.188 de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.952 de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.783 de 17 de setembro de 2008. Acrescenta o inciso XXIX ao caput do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.763 de 1 de agosto de 2008. Dá nova redação ao § 2o-B do art. 17 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o inciso XXI do caput do art. 37 da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da administração pública.

_____. Lei nº 11.484 de 31 de maio de 2007. Dispõe sobre os incentivos às indústrias de equipamentos para TV Digital e de componentes eletrônicos semicondutores e sobre a proteção à propriedade intelectual das topografias de circuitos integrados, instituindo o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores – PADIS e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para a TV Digital – PATVD; altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga o art. 26 da Lei no 11.196, de 21 de novembro de 2005.

_____. Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15

de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

_____. Medida Provisória nº 292 de 26 de abril de 2006. Altera as Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, e 8.666, de 21 de junho de 1993, os Decretos-Leis nos 271, de 28 de fevereiro de 1967, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 1.876, de 15 de julho de 1981, a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.196 de 21 de novembro de 2005. Institui o Regime Especial de Tributação para a Plataforma de Exportação de Serviços de Tecnologia da Informação - REPES, o Regime Especial de Aquisição de Bens de Capital para Empresas Exportadoras - RECAP e o Programa de Inclusão Digital; dispõe sobre incentivos fiscais para a inovação tecnológica; altera o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967, o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972, o Decreto-Lei nº 2.287, de 23 de julho de 1986, as Leis nos 4.502, de 30 de novembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.245, de 18 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, 8.989, de 24 de fevereiro de 1995, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.311, de 24 de outubro de 1996, 9.317, de 5 de dezembro de 1996, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.336, de 19 de dezembro de 2001, 10.438, de 26 de abril de 2002, 10.485, de 3 de julho de 2002, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.051, de 29 de dezembro de 2004, 11.053, de 29 de dezembro de 2004, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei nº 8.661, de 2 de junho de 1993, e dispositivos das Leis nos 8.668, de 25 de junho de 1993, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.755, de 3 de novembro de 2003, 10.865, de 30 de abril de 2004, 10.931, de 2 de agosto de 2004, e da Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

_____. Decreto 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.

_____. Lei nº 11.107 de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

_____. Lei nº 11.079 de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

_____. Lei nº 10.973 de 02 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.

_____. 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.

_____. Lei nº 10.438 de 26 de abril de 2002. Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, no 9.648, de 27 de maio de 1998, no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 5.655, de 20 de maio de 1971, no 5.899, de 5 de julho de 1973, no 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.854 de 27 de outubro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.648 de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências.

_____. Lei nº 9.472 de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. BRASIL. Lei nº 9.032 de 28 de abril de 1995. Dispõe sobre o valor do salário mínimo, altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências.

_____. Lei 8.666/93 de 21 de junho 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. Decreto-Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.

_____. Lei nº 5.456 de 20 de junho de 1968. Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. Decreto-Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. Decreto-Lei nº 2.416, de 17 de julho de 1940. Aprova a codificação das normas financeiras para os Estados e Municípios.

_____. Decreto nº 15.783, de 8 de novembro de 1922. Aprova o regulamento do Código de Contabilidade da União.

_____. Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922. Código de Contabilidade da União.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 1ª Ed. Editora 34, 1998.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Licitações e contratos administrativos: perguntas e respostas**. Brasília, 2011.

ECO, Umberto. Como se faz uma tese. Ed. Perspectiva. São Paulo. 1996.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **RDC Experiência Federal**. 2013. Disponível em:

http://www.planejamento.gov.br/gestaoemdestaque/apresentacoes/131001_Marcelo_Bruto_RDC_Experiencia_Federal_Gestao.pdf>. 2013. Acesso em 10/01/2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Estatística Gerais das Compras Governamentais: número de processo/itens e valores de compras.** 2009. Disponível em: <http://br.answers.yahoo.com/question/index?qid=20080603183147AAPKEAY>> . Acesso em 08/01/2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Pregão: Uma Nova Modalidade em Licitação.** E-gov Edições. Brasília, 2000.

MOTTA, Alexandre Ribeiro. **O combate ao desperdício ao gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público-federal norte americano e brasileiro.** Dissertação de Mestrado. Unicamp. 2010.

RIBEIRO, Romiro. **O calcanhar de aquiles do do Regime Diferenciado de Contratações – RDC.** Nota Técnica nº 13/2013. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Camara dos Deputados. Brasília. 2013

ROSILHO, André Janjácomo. **Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas.** Dissertação de Mestrado. Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. São Paulo. 2011.

SINAENCO. **Relatório de acompanhamento das licitações da Infraero por RDC.** Outubro/2012. Disponível em: <http://www.sinaenco.com.br/downloads/RDC%20out.pdf>>. Acesso em 03/10/2012.

SILVA, Edna Lúcia da e MENEZES, Eстера Muszkat. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação.** 4ª Ed. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari, **“Como reformar licitações?”** in Interesse Público – Revista Bimestral de Direito Público, nº 54. Belo Horizonte, Forum, março/abril 2009.