

INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES:

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) como uma alternativa à Lei Geral de Licitações e Contratos.

Abimael de Jesus Barros Costa

Rafael França Rosinha

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais - Universidade de Brasília (UnB)

Departamento de Engenharia Civil e Ambiental - PPGT - Universidade de Brasília (UnB)

RESUMO

Para atender as demandas, principalmente em infraestrutura, dos grandes eventos para os quais o Brasil foi escolhido como sede, foi criada a Lei nº 12.462/11. Ela instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). A lei objetiva promover a celeridade do processo licitatório, bem como, evitar entraves burocráticos da Lei nº 8.666/93. Este trabalho busca identificar os pontos de eficiência do RDC. Foram realizadas entrevistas e coletados dados das licitações feitas sob o RDC, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Após a análise dos dados constatou-se que: o RDC tornou o processo licitatório mais célere, reduziu a burocracia e promoveu a eficiência. Os resultados obtidos com a utilização do RDC suscitarão discussões e aprimoramentos na Lei nº 8.666/93, ou até, a instituição de uma nova Lei Geral de Licitações e Contratos.

ABSTRACT

To meet the demands, especially in infrastructure, to major events in which Brazil was chosen as headquarters the Government enacted Law No. 12.462/11. This law established the Differentiated Public Procurement Regime (DRC). It presupposes aims to promote the speed of the bidding process, as well as avoid the red tape of Law No 8.666/93. Accordingly, this paper sought to identify the points of efficiency of DRC. Interviews were conducted and data collected from bids, made under the DRC, at the National Department of Transport Infrastructure. After analyzing the data, it was found that: DRC turned the bidding process faster, there was a reduction in the bureaucracy, and promoted the efficiency. The results obtained using the DRC will arouse discussion and improvements in Law No. 8.666/93, or even the institution of a new General Law of Bids and Contracts.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil vai sediar a Copa do Mundo FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Para o sucesso destes eventos é imprescindível à ação estatal na realização de vultosos investimentos em infraestrutura, de forma a atender as exigências impostas pelo comitê organizador. Com a proximidade da realização destes eventos, o Governo Federal, instituiu a Lei nº 12.462/11. Esta lei dispõe sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), que tem como objetivos: ampliar a eficiência nas contratações públicas, aumentar a competitividade, promover a troca de experiências e tecnologias em busca do melhor custo-benefício para o setor público, incentivar a inovação tecnológica, isonomia entre os licitantes e selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública.

Quando o legislador restringiu a aplicabilidade das normas contidas na Lei nº 8.666/93 para as licitações sob o RDC, ficou tacitamente entendido que o mesmo procurou evitar os entraves burocráticos, intrínsecos à Lei nº 8.666/93, buscando maior flexibilidade no processo de contratação. Nesta pesquisa, procurou-se responder a seguinte pergunta: Quais fatores comprovam que o RDC tornou o processo de contratação pública mais eficiente?

O objetivo geral do trabalho foi verificar se na prática o processo licitatório via RDC é mais eficiente, tendo como referência a Lei nº 8.666/93. Para tanto, buscou-se identificar os fatores que permitem esta interpretação. Além do objetivo geral procurou-se evidenciar pontos específicos, a saber: a) averiguar se os motivos para a criação do RDC estão sendo aplicados;

b) analisar se houve maior celeridade no processo e; c) examinar se os entraves da Lei nº 8.666/93 foram sanados ou reduzidos com o RDC.

Para analisar o processo licitatório pelo RDC, foi escolhido o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), como autarquia a ser estudada. A escolha do DNIT reside no fato de que o mesmo possui o maior número de contratações públicas via RDC, além de ser um dos principais executores do PAC.

A eventual constatação de que o RDC seja mais eficiente que a Lei nº 8.666/93, poderá levar a economia de recursos, bem como, abrirá a possibilidade de formulação de uma nova Lei Geral de Licitações e Contratos, que é por muitos desejada há anos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

As organizações estatais assim como as privadas têm, na eficiência, um objetivo que é constantemente buscado em suas operações. Ambos os tipos de organizações dispõem de modelos de gestão, auxiliados por instrumentos, para o alcance da eficiência. Nesse sentido, faz-se necessário o estudo da burocracia e da governança para entender o RDC.

2.1. A Burocracia do Processo Licitatório

Max Weber, sociólogo e economista alemão, é considerado o fundador da teoria da burocracia. Esta teoria se destacou como um dos principais modelos administrativos nos anos 40, como forma de suprir as críticas às teorias que estavam permeando o mundo administrativo daquela época (CHIAVENATO, 2003). A burocracia é uma forma de organização que se fundamenta na racionalidade instrumental, ou seja, na adequação dos meios aos fins pretendidos e, com isso, garantindo a maior eficiência possível (MAIA; PINTO, 2007). Para Weber a burocracia é uma técnica administrativa, onde há uma hierarquia formal de autoridade que, se empregada fielmente, resultará em máxima eficiência.

O conceito de burocracia é entendido por Weber (1972 *apud* Matias-Pereira, 2010a, p. 51) como: “[...] um conjunto de regulamentos, leis e normas que o funcionário, supervisionado por seu superior, deve cumprir, sempre respeitando a estrutura hierárquica, à qual deve obedecer fiel e dignamente”. Logo, percebem-se algumas vantagens no modelo burocrático, quais são: racionalidade dos objetivos, precisão da definição do cargo e na operação, rapidez nas decisões, única interpretação das informações, uniformidade das rotinas, continuidade da organização, redução de conflitos interpessoais, redução de custos e erros (CHIAVENATO, 2003 e MATIAS- PEREIRA, 2010a). Essas vantagens resumem-se na previsibilidade do funcionamento de qualquer tipo de processo, mitigando os riscos e aumentando a eficiência.

O conceito de burocracia Weberiana apresentado contradiz com o significado em que essa palavra é empregada nos dias atuais. Pelo senso comum a burocracia está ligada a processos ineficientes, morosos, ao excesso de papelada e forte inflexibilidade determinada por regras, em outras palavras, ela é entendida como um entrave às organizações. Essa afirmação é corroborada por Matias-Pereira (2010a, p.52), quando ele atrela o desvirtuamento dessa teoria à centralização e verticalização do processo decisório e a falta de flexibilidade, portanto, as desvantagens da burocracia são suas disfunções.

Merton (1957 *apud* Chiavenato, 2003), grande estudioso da teoria da burocracia, destaca como disfunções burocráticas: a internalização das regras e apego aos regulamentos, excesso do formalismo e de papelada, resistência às mudanças, despersonalização do relacionamento,

categorização como base do processo decisório, superconformidade às rotinas e procedimentos, exibição de sinais de autoridade, dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Vale ressaltar, entretanto, que além da Teoria da Burocracia, o processo licitatório também pode ser analisado à luz da Teoria dos Jogos (CRUZ, CAPELUPPI e ARAGÃO, 2009) e da *Auction Theory* (JUSTO, 2011), que explicam o comportamento dos licitantes durante o processo licitatório.

Atualmente, a administração pública vem introduzindo novas práticas gerenciais. Advindas da iniciativa privada, elas buscam um serviço público de qualidade e a participação da sociedade, principalmente porque as funções do Estado cresceram exponencialmente ao longo dos anos. Neste sentido, o modelo de governança, quando adotado no setor público, busca a eficiência, eficácia e efetividade nas contas e finanças públicas (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

2.2. Governança no Setor Público

As práticas de gestão da iniciativa privada contribuíram para a discussão da governança no setor público. As organizações públicas e privadas apresentam similaridades, principalmente em relação à aplicação do conceito de governança. Assim Matias-Pereira (2010b, p. 117-118) define a governança corporativa ou governo da sociedade “[...] como o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições que regulam a maneira como uma empresa é dirigida, administrada ou controlada”. Esse marco inicial é necessário para a definição da governança quando aplicada ao setor público.

O termo governança vem sendo utilizado frequentemente na literatura, porém destaca-se que o mesmo assume diferentes significados, portanto, é necessário defini-lo de forma a evitar interpretações distintas daquela que se objetiva. O conceito de governança no setor público já não está mais ligado apenas ao seu aspecto operacional sendo incorporados ao mesmo outros fatores. Dessa forma Rosenau (2000, p. 15-16) define governança como:

“um fenômeno mais amplo que *governo*; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro de sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.”

No estudo realizado pelo *International Federation of Accountants*, são citados três princípios fundamentais de governança no setor público, sendo eles: transparência, integridade e responsabilidade de prestar contas (IFAC, 2001). Estes princípios corroboram o sentido do termo governança que surge como referência à questão de bom governo. Assim para haver uma boa gestão pública é necessária à transparência, ética, prestação de contas responsáveis e a questão da conformidade. A boa governança pode ser entendida, em um sentido amplo, como a combinação de boas práticas de gestão pública (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

A boa governança no setor público, de acordo com Matias-Pereira (2010b, p. 99): “requer, entre outras ações, uma gestão estratégica, gestão política e gestão da eficiência, eficácia e efetividade”. Neste sentido o uso eficiente, eficaz e efetivo dos recursos públicos, para a promoção do bem comum, é uma demanda cada vez maior por parte da sociedade, principalmente quanto se considera a ineficiência do setor público frente às contratações públicas e à execução orçamentária (MATIAS-PEREIRA, 2010a). A eficiência diz respeito a melhor maneira pelas quais as coisas devem ser executadas (meios) de forma a otimizar a

aplicação dos recursos, utilizando-se da racionalidade. Já a eficácia avalia se os objetivos foram alcançados com os recursos disponíveis (CHIAVENATO, 2011).

Uma boa governança, no quesito da contratação pública, dependerá dos elementos mencionados (eficiência, eficácia e efetividade). Portanto, poderia ser feita uma analogia entre eficiência e eficácia, no processo de contratação pública. O processo licitatório é um dos instrumentos (meio) que a administração pública dispõe, para realizar a contratação pública. Ou seja, a eficiência estaria relacionada ao processo licitatório e a eficácia seria avaliar se a contratação pública melhorou ou não, mediante o instrumento utilizado.

3. O OBJETO DO ESTUDO

Inicialmente, é necessário entender o contexto no qual a pesquisa está envolvida para uma melhor interpretação dos dados e das análises subsequentes. A apresentação do DNIT, bem como sua relação com o RDC, é importante para a definição das linhas gerais deste trabalho.

3.1. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT

O DNIT é uma autarquia federal vinculada ao Ministério dos Transportes, criada pela Lei Federal nº 10.233/2001 que reestruturou todo o sistema de transportes rodoviário, aquaviário e ferroviário no Brasil (DNIT – Institucional, 2013a).

O objetivo dessa autarquia é “implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição adequada de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais” (DNIT- Institucional, 2013a). O DNIT é um dos principais executores do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visto que, esse último tem dentre seus objetivos o planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura no Brasil. Posto isso, fica clara a relação do DNIT com o RDC, já que essa forma de contratação pública prevê em seu artigo 1º inciso IV a possibilidade de licitação para as ações integrantes do PAC. O DNIT, através de sua diretoria executiva, instituiu comissões de licitação as quais deverão se utilizar do RDC. Essas comissões foram divididas em função do regime de contratação a ser utilizado.

3.2. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas

O RDC inicialmente seria aplicado nas licitações e contratos dos Jogos Olímpicos, Copa das Confederações e Copa do Mundo FIFA, porém foi expandido para as obras de infraestrutura, as ações do PAC, obras e serviços de engenharia do Sistema Único de Saúde (SUS) e obras e serviços de engenharia no sistema público de ensino. A utilização do RDC, nestas áreas e eventos, resulta no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666/93.

O art. 3º do RDC prevê a observância dos seguintes princípios: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável, vinculação do instrumento convocatório e julgamento objetivo. O art. 6º prevê a possibilidade do orçamento sigiloso, o qual será divulgado após o encerramento da licitação.

Na execução de obras e serviços de engenharia, o RDC admitirá os seguintes regimes: empreitada por preço unitário; empreitada por preço global; contratação por tarefa; empreitada integral; ou contratação integrada. O custo global das obras e serviços de engenharia deverá ser igual ou menor do que a soma das medianas dos custos unitários obtidos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi),

para construção civil em geral ou na tabela do Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (Sicro), no caso de obras e serviços rodoviários (Art. 8º da Lei nº 12.462/11).

Com exceção da contratação integrada, as licitações para a contratação de obras e serviços devem apresentar projeto básico, previamente aprovado. As licitações que adotem a contratação integrada devem conter justificativa técnica e econômica. Precisam também, incluir no instrumento convocatório um anteprojeto de engenharia, bem como o critério de julgamento que será o de técnica e preço. A contratação integrada não permite a adição de contratos, exceto, por recomposição do equilíbrio econômico e financeiro ou por solicitação da administração pública, mediante necessidade (Art. 9º da Lei nº 12.462/11).

Já em relação ao procedimento licitatório o RDC prevê as seguintes fases da licitação, na seguinte ordem: preparatória; publicação do instrumento convocatório; apresentação de propostas ou lances; julgamento; habilitação; recurso e encerramento. A fase de habilitação poderá preceder a de apresentação das propostas, desde que seja expresso no instrumento convocatório. As licitações deverão ser realizadas, preferencialmente, de forma eletrônica, admitida a presencial. O RDC também permite a participação de consórcios desde que esteja explícito no instrumento convocatório (Arts. 12º a 14º da Lei nº 12.462/11).

O RDC prevê prazos mínimos para a apresentação das propostas, contados a partir da publicação do instrumento convocatório. Estes prazos serão, na contratação de serviços e obras de 15 dias úteis, quando utilizado o critério de julgamento de menor preço ou maior desconto, ou 30 dias úteis, quando utilizado outro critério. Para as licitações cujo critério seja a combinação de técnica e preço, ou melhor técnica, deverá ser dado um prazo mínimo de 30 dias úteis (Art. 15º da Lei nº 12.462/11).

No modo de disputa entre os licitantes poderá ser adotado o aberto, fechado, ou a combinação de ambos. A disputa aberta procede-se de lances públicos sucessivos, na disputa fechada as propostas serão sigilosas até a sua divulgação. Já a disputa combinada permite mesclar os dois tipos de disputa, anteriormente mencionados, desde que, expresso no instrumento convocatório. Em relação ao critério de julgamento, poderão ser utilizados: menor preço ou maior desconto; técnica e preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; maior oferta de preço; ou maior retorno econômico (Arts. 16º a 18º da Lei nº 12.462/11).

O procedimento licitatório terá uma única fase recursal, salvo quando da inversão de fases, e essa terá um tempo máximo de 15 dias úteis (5 dias úteis para apresentação de recursos, 5 dias úteis para contrarrecursos e 5 dias para a decisão da administração). Em caso de não manifestação do licitante, na sessão do julgamento da proposta e da habilitação do licitante vencedor, o mesmo incorrerá na preclusão de seu direito de interpor recursos (Arts. 27º e 45º da Lei nº 12.462/11; Art. 53º do Decreto nº 7.581/11).

4. METODOLOGIA

Este trabalho é classificado como exploratório quanto aos seus objetivos, pois proporciona maior familiaridade com o tema e permite o aperfeiçoamento das ideias e intuições sobre o objeto da pesquisa. Já quanto aos procedimentos técnicos ela se classificará como documental, bibliográfica e estudo de caso (GIL, 2010). A pesquisa foi dividida em duas etapas, sendo a primeira uma análise das licitações realizadas via RDC no DNIT (sede) e a segunda baseada em entrevistas com os membros de uma das comissões de licitação.

Na análise de conteúdo toda a documentação foi retirada do *site* do DNIT. A análise compreendeu as licitações iniciadas em 2012 e encerradas até o dia 12 de maio de 2013. O principal instrumento de observação foi o edital de licitação, porém destaca-se que outros arquivos, como, cópias de publicação no Diário Oficial da União (DOU), atas de reunião e outros, também foram analisados, compondo um banco de dados.

A entrevista foi a segunda etapa da metodologia de pesquisa e tem como objetivo a obtenção de informações por parte do entrevistado, sendo classificada em três tipos: estruturada, semiestruturada e não estruturada. Neste estudo foi utilizada a entrevista semiestruturada, a qual permite a combinação de perguntas abertas e fechadas, onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema (BONI; QUARESMA, 2005). As entrevistas forneceram informações que serviram de suporte à primeira etapa desta pesquisa e permitiram uma ampliação da discussão sobre o RDC.

5. RESULTADOS, ANÁLISES E DISCUSSÃO

A comparação do RDC com a Lei nº 8.666/93 é uma peça fundamental para entender as diferenças entre elas. A partir da análise desses elementos, poder-se-á (ou não) presumir que o processo licitatório pelo RDC é mais eficiente. O Quadro 01 mostra essa diferenciação:

Quadro 01: Comparação entre as legislações, destacando as diferenças.

Lei nº 8.666/93	Lei nº 12.462/11
Fase de habilitação anterior a de julgamento das propostas. Isso acarreta um maior número de habilitações a serem julgadas, demandando mais tempo para análise.	Fase de habilitação após o julgamento das propostas. Logo, somente será analisada a habilitação do licitante vencedor, reduzindo assim o tempo de análise e o excesso de papel.
Duas etapas recursais.	Apenas uma etapa recursal.
Prazo de 30 ou 45 dias para apresentação de propostas (obras e serviços de engenharia de alto valor). Dependendo do tipo de licitação.	Prazo de 15 ou 30 dias úteis para apresentação de propostas (obras e serviços de engenharia). Dependendo do critério de julgamento.
Não permite a contratação de uma empresa para execução do projeto básico e executivo.	Permite a contratação de uma empresa para execução do projeto básico e executivo (contratação integrada). Potencialmente evitará a adição de contratos.
Impossibilidade de disputa direta entre os fornecedores.	Possibilita a disputa direta entre os fornecedores, acarretando assim em uma redução de preços (competitividade).

Fonte: Infográfico – PAC2-RDC com adaptações.

5.1. Considerações iniciais para apresentação dos resultados

O mapeamento das fases de uma licitação faz-se importante para entender as informações que serão apresentadas, visto que, a partir dele poderá ser delimitado o tempo (prazo) entre cada fase. A Lei do RDC define em seu artigo 12º as fases do processo de licitação, posto isso, se adotou como prazos (tempo) do processo licitatório os seguintes:

- T1: tempo decorrido entre a data de publicação do aviso de licitação no DOU e a data de abertura das propostas (1ª sessão).
- T2: tempo decorrido entre a data de abertura das propostas e nomeação do licitante vencedor (1ª sessão) e a data de julgamento da proposta e a habilitação do licitante vencedor (2ª sessão).
- T3: tempo decorrido entre a data de julgamento da proposta e a habilitação do licitante vencedor (2ª sessão) e a data final dos julgamentos de recursos.
- T4: tempo decorrido entre a data final dos julgamentos de recursos e a data de publicação da homologação e adjudicação do licitante vencedor no DOU.

Assim sendo, o tempo total (TT) da licitação foi obtido considerando-se o intervalo entre a publicação do aviso de licitação e a publicação da homologação e adjudicação, no DOU. Desta forma, as suspensões e ou paralisações do processo licitatório foram contadas no tempo total da licitação, já que esses atos são inerentes ao processo. O trabalho sofreu limitação em relação à fase preparatória, ou seja, o prazo entre a autorização da licitação e a publicação do aviso de licitação no DOU. Como os prazos são delimitados por datas procurou-se determinar o número de dias entre as datas. Para tanto, utilizou-se o conceito de dias úteis, visto que, a legislação do RDC prevê prazos sempre dessa forma. Para a determinação dos dias úteis entre duas datas, excluiu-se a data inicial e considerou-se a data final, os feriados nacionais inseridos no período da análise, não foram incorporados nos prazos.

5.2. Análise Geral

Com a finalidade de pontuar primeiramente os aspectos gerais das licitações efetuadas pelo DNIT (sede), via RDC, será feita uma análise geral dessas licitações. O Quadro 02 mostra um resumo das licitações iniciadas em 2012 utilizando-se do RDC.

Quadro 02: Licitações – Dados Gerais.

Licitações Iniciadas em 2012	(%)	Licitações Finalizadas até 12/05/2013	(%)	Licitações em Andamento	(%)	Licitações Fracassadas	(%)
46	100%	29	63,05%	6	13,04%	11	23,91%

Foi constatado que todas as vinte e nove licitações concluídas e aqui analisadas foram feitas no formato presencial. O Quadro 03 demonstra em números as particularidades das licitações finalizadas levando-se em consideração o regime de contratação, modos de disputa, o critério de julgamento das propostas e o orçamento sigiloso.

Quadro 03: Mapeamento das licitações por regime de contratação.

Regime de Contratação:	Nº de Licitações Finalizadas	Modos de Disputa		Critério de Julgamento		Orçamento Sigiloso	
		(I)	(II)	(III)	(IV)	(Sim)	(Não)
1-Empreitada por Preço Unitário	15	-	15	15	-	14	1
2-Empreitada por Preço Global	6	-	6	6	-	6	-
3-Contratação Integrada	8	8	-	-	8	8	-

Nota: Modo de Disputa: (I) - Aberto, (II) - Combinação de Aberto e Fechado; Critério de Julgamento: (III) - Menor Preço ou Maior Desconto, (IV) - Preço e Técnica.

Percebe-se através do quadro que existe uma similaridade dos modos de disputa e critério de julgamento, tanto nas licitações feitas pelo regime de empreitada por preço unitário quanto no regime de empreitada por preço global. Em relação ao modo de disputa há uma predominância no modo combinado, isso, reside no fato de que esse modo de disputa garante maior flexibilidade para a administração pública, em relação à condução do processo licitatório. Destaca-se que essa condução também promove a competitividade entre os licitantes, pois permite aos mesmos ajustarem suas propostas na fase aberta. Um ponto importante a se observar nesse quadro é que predominantemente os orçamentos das licitações são sigilosos. A única exceção a essa regra é uma licitação onde foi adotado o critério de maior desconto, pelo regime de empreitada por preço unitário, logo o valor do orçamento não poderia ser sigiloso.

Nas contratações integradas, de forma a promover ampla concorrência entre todos os licitantes, utiliza-se o modo de disputa aberto, assim todos os licitantes poderão fazer lances.

Em relação ao critério de julgamento por preço e técnica há um prazo para apresentação das propostas de 30 dias úteis, dada a complexidade de elaborar a proposta, bem como a maior atribuição de responsabilidades ao contratado.

No que se refere aos prazos a Tabela 01 demonstra o tempo decorrido entre as fases do processo licitatório, em dias úteis, de acordo com a divisão exposta anteriormente.

Tabela 01: Média, mediana, moda, mínimo, máximo de tempo nas fases dos processos licitatórios concluídos.

Tempo	Média	Mediana	Moda	Tempo Mínimo	Tempo Máximo
T1	34,90	33	18	16	98
T2	31,31	28	28	12	111
T3	1,03	0	0	0	15
T4	8,07	7	2	2	28
TT	75,31	68	53	38	150
TT*	110,66	101	80	56	221

Nota: T1- tempo entre o aviso de licitação e a abertura das propostas; T2- tempo entre a abertura das propostas e o julgamento; T3- tempo da fase recursal; T4- tempo entre o fim da fase recursal e a homologação e adjudicação no DOU; TT- tempo total da licitação em dias úteis; TT*- tempo total da licitação em dias corridos.

No prazo entre a publicação do aviso de licitação e a abertura das propostas (T1), observa-se que em média levam-se quase 35 dias úteis para a sua conclusão. É um tempo muito alto, já que ao considerar somente os prazos mínimos essa média deveria estar entre 15 e 30 dias úteis. Nem mesmo a mediana ficou entre esses dois valores. O problema verificado nessa fase da licitação está atrelado ao grande número de erratas realizadas nos editais de licitação, impactando a elaboração das propostas. Em função das erratas, o DNIT (sede) prorrogou a data de entrega e abertura das propostas de algumas licitações. Destaca-se que em nenhuma das licitações realizadas o prazo para a apresentação das propostas foi igual ao prazo mínimo estabelecido na lei, sendo o menor prazo observado de 16 dias úteis. O tempo máximo entre o aviso de licitação e a abertura das propostas foi de 98 dias úteis, fato que ocorreu devido à suspensão do processo licitatório por 28 dias úteis pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme Ofício Nº 03-1367/2012-DNIT. Atendidas as solicitações indicadas pela equipe de auditoria do TCU, o DNIT (sede) deu prosseguimento ao término da licitação.

Entre a primeira e a segunda sessão (T2) percebe-se que a comissão de licitação demora, em média, 32 dias úteis para analisar toda a documentação do licitante vencedor. Esse tempo é razoavelmente bom, considerando o volume de documentos analisados. A mediana e a moda reforçam o valor da média. A menção positiva ao prazo se deve ao fato de que a comissão de licitação, além de julgar a habilitação e a proposta vencedora em uma licitação, estará, paralelamente, realizando outras licitações. Em relação ao tempo mínimo destaca-se que houve agilidade da comissão de licitação em analisar todos os documentos em 12 dias úteis. Já em relação ao tempo máximo, houve a revogação do processo licitatório, visto que, os três licitantes classificados para a fase de lances declinaram em realizá-los, o que poderia caracterizar conluio. Após os recursos administrativos impetrados pela licitante vencedora o DNIT acabou anulando a revogação e considerando a licitação válida. Houve ainda uma redução do valor da proposta da licitante vencedora.

A fase recursal única é, na opinião da maioria dos membros da comissão de licitação entrevistada, o principal ponto que “ofereceu maior celeridade ao processo licitatório”. Este fato é verificado na Tabela 01, já que em média o tempo da fase recursal (T3) é de um dia útil. Sendo a mediana e a moda iguais a zero dias úteis, ou seja, nenhum licitante manifestou-se na

segunda sessão que desejaria interpor recurso, logo houve a preclusão de seu direito de interpor recurso. Destaca-se que dos 29 processos licitatórios analisados, em apenas dois deles houve apresentação de recursos contra o julgamento da proposta e da habilitação, do licitante vencedor. Portanto nessas duas situações o tempo foi igual a 15 dias úteis (sendo 05 para apresentação do recurso, 05 para contrarrazões e 05 para decisão do DNIT). Em resumo a fase recursal única, sob a ótica da celeridade, se mostrou interessante.

Na fase de homologação e adjudicação do licitante vencedor, ato realizado e divulgado através do DOU (T4) observou-se certa morosidade nos processos internos, pois a homologação efetiva do licitante vencedor (publicação no DOU) demorou em média 08 dias úteis, chegando até 28 dias úteis. Para esse máximo não se encontrou nenhuma justificativa, sendo assim, atribuído à ineficiência nos processos internos de governança do DNIT.

Outro aspecto observado na pesquisa foi que a contratação pelo RDC está sendo mais ágil do que pela Lei nº 8.666/93. De acordo com o DNIT (2013b) os processos licitatórios pelo RDC presencial concluem-se, em média, em 118 dias corridos, informação próxima à média encontrada no estudo (110 dias corridos), enquanto que por concorrência esses processos demoram em média 285 dias corridos. A divergência de valores provavelmente reside no fato de que, no estudo desenvolvido, considerou-se apenas 29 licitações finalizadas e também não considerou a fase preparatória.

Os processos licitatórios realizados pelo RDC variaram entre 38 e 150 dias úteis, o que corresponde a uma variação de 56 e 221 dias corridos. Percebe-se que 56 dias corridos é algo desejável, pois representa menos de dois meses para a conclusão de uma licitação que é complexa e envolve valores na casa de milhões de reais. Porém, 221 dias corridos remetem às licitações feitas, por concorrência, utilizando-se a Lei nº 8.666/93. Apesar disso, em média o processo licitatório ocorre em 75 dias úteis (110 dias corridos) e a mediana é um número menor: 68 dias úteis (101 dias corridos). Esses dados corroboram a informação de que o RDC é sim mais célere que o processo licitatório pela Lei nº 8.666/93.

Após as análises gerais a respeito dos prazos, resta apreciar um dos pontos de controvérsia do RDC, o orçamento sigiloso, bem como a competitividade entre os licitantes. Dessa forma, a Tabela 02 apresenta informações relativas ao número de licitantes e também em relação ao desconto médio obtido no orçamento sigiloso.

Tabela 02: Número de participantes e desconto médio.

	Média	Mediana	Moda	Mínimo	Máximo
Nº de Participantes	5,03	5	4	1	14
Desconto Médio	10,8%				

Inicialmente destaca-se que a competitividade entre os licitantes, para contratar a proposta mais vantajosa para a administração, não é só medida em relação ao número de participantes, também se deve levar em consideração outros fatores, entre os quais se cita: preço, qualidade, técnica e as formas de promover essa competitividade. Com os dados obtidos na pesquisa foi possível analisar tanto o número de participantes quanto o valor do desconto médio obtido. Uma média de cinco participantes, juntamente com a mediana, tende a indicar que existe, um bom número de participantes. Na licitação onde participaram quatorze licitantes provavelmente houve grande competição, porém ao observar que a mesma foi realizada pelo modo de disputa combinado sendo a primeira etapa fechada e a segunda aberta o que pode

induzir à redução da competição na última etapa. O modo de disputa combinado também interfere positivamente na competitividade entre os licitantes, pois eles poderão ajustar suas propostas de acordo com a condução da licitação.

A utilização do orçamento sigiloso, proposto pelo Governo Federal tinha como intenção evitar a formação de cartéis e ao mesmo tempo exigir estudos sobre o objeto de contratação para a elaboração de melhores propostas, ou seja, dever-se-ia chegar a um preço justo (mercado) sem um valor de referência. Isto tende a produzir uma proposta mais vantajosa para a administração pública, pois impede uma formação de preço com relação ao valor orçado. Observou-se durante as entrevistas que a grande vantagem do orçamento sigiloso não está na divulgação do valor global orçado, mas sim, no fato de evitar que as empresas tentem derrubar a licitação ou a celebração de aditivos sob a prerrogativa de que houve uma má composição de custo por parte do órgão (DNIT, 2013b). Em outras palavras: por não apresentar a planilha de custo, com valores, no edital de licitação evitam-se algumas características negativas observadas nas contratações pela Lei nº 8.666/93. Em relação ao desconto médio foi constatado na análise das licitações realizadas pelo DNIT (sede) que este ficou na média de 10,8%, representando economia aos cofres públicos.

5.3. Contratação Integrada

A contratação integrada é o um dos diferenciais do RDC em relação à Lei nº 8.666/93, sendo ela considerada o grande avanço em relação à contratação para execução de obras e serviços de engenharia. Por permitir a contratação de uma só empresa/consórcio para executar tanto o projeto básico quanto o projeto executivo, reduz o número de licitações a serem realizadas, de duas para uma, o que torna mais célere o processo licitatório bem como o início das obras. Observa-se que para este tipo de contratação deverá haver um anteprojeto no instrumento convocatório. Assim como feito nos outros regimes de contratação, via RDC, os dados obtidos e relacionados aos prazos encontram-se na Tabela 03.

Tabela 03: Média, mediana, moda, mínimo, máximo de tempo nas fases, em dias úteis. – CI.

Tempo	Média	Mediana	Moda	Tempo Mínimo	Tempo Máximo
T1	43,75	40	39	33	62
T2	31,38	27	26	22	52
T3	0	0	0	0	0
T4	7,25	7,50	6	2	12
TT	82,38	82,50	-	67	101
TT*	119,63	11,8,50	-	98	146

Nota: T1- tempo entre o aviso de licitação e a abertura das propostas; T2- tempo entre a abertura das propostas e o julgamento; T3- tempo da fase recursal; T4- tempo entre o fim da fase recursal e a homologação e adjudicação no DOU; TT- tempo total da licitação em dias úteis; TT*- tempo total da licitação em dias corridos.

Dos oito processos licitatórios realizados utilizando-se a contratação integrada, percebeu-se que o prazo entre a publicação do aviso de licitação e a apresentação das propostas, em média, é de 44 dias úteis, sendo que na lei do RDC foi estabelecido um prazo mínimo de 30 dias úteis. Nas entrevistas, com os membros da comissão de licitação, obteve-se a informação de que, em algumas licitações utilizando-se a contratação integrada, estava sendo dado um prazo de 90 dias corridos, informação que ajuda a entender o acréscimo médio mencionado.

Nota-se, também, que não houve interposição de recursos, portanto o tempo médio desta etapa recursal foi igual a zero. Em relação ao tempo total da licitação a média e a mediana são muito próximas o que permite dizer que na contratação integrada o processo licitatório é finalizado em 82 dias úteis (119 dias corridos). Uma vantagem em se adotar a contratação

integrada reside no fato de não haver necessidade de se realizar dois processos licitatórios, cujos prazos médios, de 60 dias corridos, dificilmente são verificados nas licitações realizadas pela Lei nº 8.666/93. Alguns entraves da Lei nº 8.666/93, citados por Oliveira e Melhado (2002) como a falta de comunicação entre projeto e obra, ausência de acompanhamento da obra pelos projetistas, contratação do projeto pelo menor valor e a morosidade das licitações, foram sanados pela contratação integrada.

Apesar de reduções significativas no tempo do processo licitatório, não foi percebida tal redução nos descontos obtidos. Isto se deve ao critério de julgamento, técnica e preço, com ponderação de notas de cada um dos critérios na nota final. Na contratação integrada a maioria dos riscos da execução da obra está a cargo da contratada. Em relação ao número de licitantes têm-se em média quatro licitantes por licitação, número próximo à média geral. Vital (2011) destaca que o uso do regime de contratação integrada possibilita o risco de restrição à concorrência entre os licitantes, hipótese até o momento refutada, já que a média e a moda do número de licitantes nesse regime é de quatro, um a menos que a média geral.

A contratação integrada é o “carro chefe” das práticas contidas na Lei nº 12.462/11, pois permite maior redução de custos globais, tende a evitar a infinidade de termos aditivos, dá maior celeridade no processo licitatório e atribui maior responsabilidade à contratada.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das análises realizadas verifica-se que a eficiência do RDC, em relação a Lei nº 8.666/93, está concentrada em alguns procedimentos licitatórios e aspectos gerais, que diferenciam tais legislações. Os fatores que tornam o processo licitatório mais eficiente pelo RDC podem ser elencados, como: fase de julgamento anterior à habilitação, fase recursal única, possibilidade de correção de vícios sanáveis, modo de disputa, orçamento sigiloso e a contratação integrada. Estes fatores, que promovem a eficiência da contratação pública, pelo RDC, estão intimamente ligados aos objetivos específicos que se pretendia no estudo.

A premissa de que o RDC promove uma maior celeridade ao processo licitatório foi verificada, pois suas características permitem essa interpretação. A “inversão de fases” como ocorre no pregão, reduziu significativamente a papelada e o número de habilitações a serem julgadas. A fase recursal única reduziu, significativamente, o número de recursos impetrados o que promoveu a celeridade do processo licitatório. A contratação integrada possibilitou a celeridade da contratação pública, visto que, reduziu o número de licitações realizadas e, conseqüentemente o tempo total. Além da celeridade, outro ponto importante é que, por permitir a participação de consórcios e exigir apenas o anteprojeto de engenharia, a contratação integrada transfere grande parte dos riscos aos contratados.

Ao mesmo tempo, os motivos que levaram a criação do RDC estão sendo aplicados. A eficiência das contratações, a competitividade e a seleção da proposta mais vantajosa estão sendo observados. Os procedimentos do modo de disputa combinado e do orçamento sigiloso possibilitaram maior competitividade entre as empresas e, ao mesmo tempo, a escolha da proposta mais vantajosa para a administração pública. Na questão dos entraves burocráticos da Lei nº 8.666/93, o RDC possibilitou a diminuição dos mesmos e até mesmo sua extinção, a citar: a redução da papelada, redução de recursos inoportunos e a correção de vícios sanáveis.

Por fim, o RDC é um instrumento que possibilitou grandes avanços para a administração pública, na questão de contratações, pois uniu vários dispositivos de boas práticas de

contratação em uma lei. Seja no aspecto da celeridade ou até mesmo na parte procedimental. Com os resultados encontrados, o RDC possivelmente provocará um forte clamor por alterações e melhorias na Lei nº 8.666/93, ou até mesmo, a elaboração de uma nova Lei Geral.

Agradecimentos

Agradeço ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), por permitir as entrevistas com os membros de uma de suas comissões de licitações. Concomitantemente, aos membros da comissão de licitação entrevistada, por sua cordialidade, disponibilidade e contribuição a essa pesquisa.

REFERÊNCIAS

- BONI, V.; QUARESMA, S. J. (2005) Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005*, p. 68-80. Disponível em: <http://www.emtese.ufsc.br/3_art5.pdf>. Acesso em: 01 de abril de 2013.
- BRASIL (2011a) *Lei nº 12.462, de 04 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>. Acesso em: 01 de março de 2013.
- BRASIL (2011b) *Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011*. Regulamenta o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7581.htm>. Acesso em: 05 de março de 2013.
- CHIAVENATO, I. (2003) *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 7ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- CRUZ, R. O. M. ; CAPELUPPI, P. M. ; ARAGAO, J. J. G. (2009). Conceitos da Teoria dos Custos de Transação e suas aplicações na delegação de serviços públicos de transportes: proposta de uma agenda de discussão. In: XXXIII ANPET, 2009, Vitória. Panorama Nacional da Pesquisa em Transportes 2009. Rio de Janeiro: ANPET.
- _____ (2011) *Introdução à Teoria Geral da Administração*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier.
- DNIT (2013a) - Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. *Institucional*. Disponível em: <<http://www.dnit.gov.br/acesso-a-informacao/insitucional>>. Acesso em: 20 de abril de 2013.
- DNIT (2013b) – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Anotações do Workshop: Práticas do DNIT no RDC. Brasília, 19 de junho de 2013.
- GIL, A. C. (2010) *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5ª ed. São Paulo: Atlas.
- IFAC (2001) - International Federation of Accountants. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 15 de março de 2013.
- JUSTO, D. A. R. (2011). Estratégias para leilões da energia. p.130. Dissertação de Mestrado Profissional em Economia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre.
- MAIA, F. S. N.; PINTO, M. V. L. (2007) *Disfunções Burocráticas em Gestão de Pessoas*. Trabalho de Conclusão de Curso – Pós Graduação em Gestão de Pessoas, Brasília. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055758.PDF>>. Acesso em: 09 de março de 2013.
- MATIAS-PEREIRA, J. (2010a) *Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais*. 3ª ed. São Paulo: Atlas.
- _____ (2010b). *Governança no Setor Público*. São Paulo: Atlas.
- MELHADO, S. B.; OLIVEIRA, O. J. (2002) O papel do projeto em empreendimentos públicos: dificuldades e possibilidades em relação à qualidade. 2º *WORKSHOP NACIONAL. Artigo Técnico 5p. Porto Alegre, RS, 2002*. Disponível em: < <http://www.eesc.usp.br/sap/projetar/files/A017.pdf>> Acesso em: 19 de maio de 2013.
- PAC 2 (2013) - Programa de Aceleração do Crescimento. *Infográfico*. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/564012c0>>. Acesso em: 21 de abril de 2013.
- ROSENAU, J. N. (2000) Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, p. 11-46.
- VITAL, A. L. F. da S. (2011) Instituto de Fiscalização e Controle – Regime Diferenciado de Contratações – Parecer. In: *Revista do Tribunal de Contas da União, Brasil, ano 43 nº 122, Setembro/Dezembro de 2011*. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2428489.PDF>>. Acesso em: 25 de abril de 2013.