



Nota Técnica
08.05.2011

**LICITAÇÕES - REGIME
DIFERENCIADO DE
CONTRAÇÕES PÚBLICAS -
RDC. MEDIDA PROVISÓRIA
521, DE 2010.**

**Romiro Ribeiro
Consultor de
Orçamento e
Fiscalização Financeira**

Versão 13/Maio/2011

Endereços internet:
www.camara.gov.br/internet/orcamento/principal/
E-mails: conof@camara.gov.br



ÍNDICE REMISSIVO

I. OBJETIVO.....	2
II. DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – RDC.....	3
III. DA ANÁLISE DO RDC E DO REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA	4
III.1 Do escopo do RDC.....	5
III.2 Dos critérios para elaboração dos orçamentos necessários à licitação	6
III.3 Dos mecanismos de fiscalização e controle – planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários.....	8
III.4 Da remuneração variável	9
IV. CONCLUSÃO	10

I. OBJETIVO

O presente trabalho analisa, sem esgotar o assunto, as principais propostas de alteração do mecanismo de licitação estatuído pela Lei nº 8.666, de 1993. As alterações, em especial o novo Regime Diferenciado de Contratação Pùblicas – RDC, apontado como a principal inovação do Projeto, constam do Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 521, de 2010, apresentado pela Relatora da matéria, Deputada Jandira Feghali.

O fato de a matéria relativa a licitações públicas ter sido incluída no Projeto de Lei de Conversão de Medida Provisória com objeto totalmente distinto,¹ em desacordo com o art. 7º da Lei Complementar 95, de 1998, não será objeto de análise desta Nota Técnica.

¹ O objeto da MP 521, de 2010, segundo a ementa é: “Altera a Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, que dispõe sobre as atividades do médico-residente e prorroga o prazo de pagamento da Gratificação de Representação de Gabinete e da Gratificação Temporária para os servidores ou empregados requisitados pela Advocacia-Geral da União.”

II. DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS – RDC

Conforme registrado no Relatório apresentado, o RDC constou originalmente da Medida Provisória 489/2010 que acabou restando prejudicada pelo calendário eleitoral. Posteriormente, durante a tramitação da MP 503/2010, o tema voltou a ser discutido, mas, pela complexidade da matéria, foi fechado acordo entre os líderes para que retornasse em outra MP, motivo pelo qual o texto estaria sendo reapresentado com inovações, fruto de debates com o Tribunal de Contas da União e ministérios envolvidos.

O § 1º do art. 3º do Projeto de Lei de Conversão assim dispõe sobre os objetivos do RDC:

Art. 3º.

§ 1º O RDC tem por objetivos:

I - ampliar a eficiência nas contratações públicas;

II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; e

III - incentivar a inovação tecnológica.

Segundo a Relatora, o RDC utiliza normas positivas vigentes aplicáveis ao tema e emprega conceitos jurídicos modernos para atualizar a legislação sobre licitações públicas que, nos últimos tempos, tem se mostrado pouco eficaz em diversas áreas, ainda mais se considerados os desafios de organizar e realizar os maiores eventos esportivos do mundo: Copa das Confederações em 2013, Copa do Mundo de Futebol em 2014 e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

O objetivo do novo procedimento, portanto, é propiciar à Administração Pública maior celeridade na celebração dos contratos necessários à realização dos eventos esportivos, mitigando os riscos de eventuais atrasos que possam comprometer a concretização desses eventos.

O RDC é uma opção para o gestor, uma vez que a Lei 8.666/93 mantém-se em vigor, naquilo não expressamente alterado pelo novo regramento.

Assinala a Relatora que o RDC aplica conceitos jurídicos baseados na lei anti-fraude do Reino Unido, como é o caso da contratação integrada além de outros, como a inversão de fases do processo licitatório, as formas de contratação de



empreitada por preço global, por preço unitário e empreitada integral, licitação por menor preço, técnica e preço e melhor técnica, todos conceituados na Lei 8.666/93 e replicados no Projeto de Lei de Conversão.

Com isso, ressalta o Relatório, o foco do RDC é a entrega final do produto, obra ou serviço. Diminuindo-se a superposição de contratos e empresas num único empreendimento, definindo melhor a responsabilidade das empresas pelo objeto contratado, diminuindo o risco de falhas, que passarão a ser de ônus exclusivo do contratado, uma vez que estes serão, nas contratações integradas, responsáveis pela elaboração dos projetos básico e executivos, impossibilitando a celebração de aditivos nos moldes que habitualmente ocorrem, e onde estão concentrados os maiores riscos de fraude e aumento de custos das obras.

III. DA ANÁLISE DO RDC E DO REGIME DE CONTRATAÇÃO INTEGRADA

Sem dúvida, o projeto é inovador e apresenta alternativas que podem tornar mais ágeis e eficazes a compra de bens e a execução indireta de obras e serviços de engenharia por órgãos e entidades da Administração Pública.

Esse é um aspecto positivo do Projeto e certamente será considerado pelo Congresso Nacional na apreciação da matéria, sobretudo em razão dos vultosos investimentos previstos para realização pelo País nos próximos anos em decorrência dos eventos esportivos citados.

Sem pretender esgotar o assunto, neste trabalho procuraremos destacar quatro pontos do Projeto que merecem, ao nosso sentir, apreciação mais detida por parte do Parlamento para, se for o caso, aperfeiçoar o Projeto. São eles:

1 – o escopo do RDC, que se restringe às obras relacionadas à Copa das Confederações em 2013, Copa do Mundo de Futebol em 2014, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016 e demais compromissos constantes da matriz de responsabilidade assinado pelo País com organismos internacionais (art. 3º);



2 - os critérios previstos para elaboração dos orçamentos necessários à licitação para a execução indireta de obras e serviços de engenharia no regime de empreitada integrada (art. 10, V);

3 – os instrumentos necessários à fiscalização e controle, em especial a exigência contida no art. 19, inciso II, de que, nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento das propostas, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, entre outras informações; e

4 – a remuneração variável, prevista no art. 12, que dispõe sobre a possibilidade de ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, tendo como teto o limite orçamentário fixado pela Administração.

III.1 Do escopo do RDC

Se o RDC vem para modernizar e atualizar o processo de licitação pública no País, conforme consta do Relatório do Projeto de Lei de Conversão da MP 521, de 2010, não parece fazer sentido restringi-lo aos investimentos relacionados aos eventos esportivos ao invés de estender os benefícios prometidos pelo novo regime a todas as compras e execução de obras de engenharias necessárias à Administração Pública.

Além disso, a restrição pode trazer dificuldades operacionais que nem sempre serão de fácil equacionamento ou compreensão.

Não será trivial a definição se determinados investimentos estão ou não relacionados aos eventos esportivos e portanto se podem ser contratados pelo regime do RDC. Por exemplo, o município ou estado que realizar investimentos em saneamento, transporte, mobilidade urbana etc. com a finalidade de atrair o turista para sua região durante os eventos esportivos, o que é desejável e salutar para a economia local, poderá lançar mão do RDC? As obras realizadas pelo Dnit ao longo de rodovias federais, com previsíveis melhora no transporte terrestre de passageiros entre as cidades sede, poderão ser enquadradas no novo regime?



Poder-se-ia argumentar que a restrição busca, de alguma forma, testar o novo modelo diante do desafio de realizar pesados investimentos em curto espaço de tempo. Tal argumento, entretanto, parece-nos que deve ser afastado, primeiro porque não se trata de um teste, ou de uma amostra, mas da execução em larga escala de investimentos da ordem de centenas de bilhões de Reais em diversas áreas e setores econômicos. Além disso, caso as expectativas positivas com o novo modelo não se confirmem, o Congresso Nacional poderá aperfeiçoar o mecanismo ou mesmo revogá-lo, a qualquer tempo.

Por essas razões, entendemos que o mecanismo propugnado pelo RDC possa ser adotado, sempre que for técnica e financeiramente recomendado, para qualquer tipo de aquisição de bens ou execução indireta de obra ou serviço de engenharia, além daqueles relacionados aos eventos esportivos.

III.2 Dos critérios para elaboração dos orçamentos necessários à licitação

Tanto quanto inovador, o regime de empreitada integrada, prevista no art. 10, inciso V, do Projeto de Lei de Conversão, é o que apresenta o maior potencial para trazer benefícios para Administração Pública, em termos de agilidade de construção, criatividade para identificar a solução mais adequada para cada tipo de empreendimento, mas também o que introduz os maiores riscos para ocorrência de sobrepreços e superfaturamentos.

O art. 11 conceitua a contratação integrada nos seguintes termos:

Art. 11. Nas licitações de obras e serviços de engenharia no âmbito do RDC poderá ser utilizada a contratação integrada, desde que técnica e economicamente justificado.

§ 1º A contratação integrada compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, respeitadas as condições de solidez, segurança, durabilidade, qualidade, prazo de entrega e preço especificados no instrumento convocatório, respeitado o disposto no caput do art. 8º.

A questão do orçamento das obras e serviços de engenharia é tratada, no RDC, em duas dimensões: a primeira, prevista o *caput* do art. 8º, estabelece que o orçamento estimado pela Administração, elaborado a partir da definição clara e precisa do objeto, somente será divulgado após o encerramento da licitação, e a segunda (art.



11, § 2º, incisos I e II), que o edital conterá anteprojeto de engenharia que contemple os documentos necessários à caracterização da obra e serviço, devendo o custo global ser estimado a partir de orçamentos sintéticos ou metodologia expedita ou paramétrica. A saber:

Art. 8º. O orçamento previamente estimado para a contratação será fornecido somente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas.

Art. 11.....

§ 2º No caso de contratação integrada:

I - o edital deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço incluindo a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado, aos padrões de segurança, à estética do projeto arquitetônico, à adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, à durabilidade e aos impactos ambientais;

II — o valor estimado da contratação será calculado com base nos valores praticados pelo mercado, nos valores pagos pela Administração Pública em serviços e obras similares ou na avaliação do custo global da obra, aferida mediante **orçamento sintético ou metodologia expedita ou paramétrica**; e (grifei)

Depreende-se, dos dispositivos transcritos, que a Administração, previamente à licitação, deverá possuir o orçamento estimativo da obra ou serviço, inclusive com seus quantitativos necessários para orientar os interessados, ainda que este orçamento seja elaborado de maneira sintética, expedita ou parametrizada.

Como se sabe, orçar é quantificar insumos, mão de obra e equipamentos necessários com a finalidade de obter o custo de execução do empreendimento. O grau de precisão do orçamento é função direta do nível de detalhamento e da fidedignidade dos projetos aos quais se refere.

A margem de erro comumente esperada para orçamentos varia de 1%, para orçamentos preparados a partir de projetos bem detalhados (projeto executivo) até 30%, para aqueles fundamentados em avaliações e estimativas.

A precisão do orçamento interessa à Administração, que deve pagar o preço justo pela obra ou serviço a ser realizado, e também ao interessado em participar do certame, pois é a partir dele que sua margem de lucro e, portanto, a competitividade da proposta, será definida.

Como, no regime de contratação integrada, tanto o projeto básico quanto o projeto executivo serão elaborados pelo vencedor da licitação, os orçamentos que orientarão o processo licitatório, elaborados de forma sintética, expedita ou parametrizada, estarão sujeitos ao maior grau de imprecisão e dependerão, crucialmente, dos tais estudos técnicos e anteprojetos.

Anteprojetos falhos, superficiais, incompletos ou excessivamente genéricos poderão resultar em orçamentos estimativos super ou sub valorizados. Ambas as hipóteses seriam deletérias para a Administração. A primeira, por levar a contratações superfaturadas; a segunda, por induzir contratações desequilibradas econômico e financeiramente, sendo previsíveis os atrasos na execução das obras e serviços ou mesmo inviabilidade de o contratado executar o objeto da licitação, caso não haja recomposição da equação de equilíbrio.

Assim, embora o conteúdo mínimo desses documentos possa vir a ser regulamentado pelo Poder Executivo, parece-nos, diante da possibilidade de expressiva variação no valor dos orçamentos, o que provocará insegurança para gestores públicos e interessados na licitação, poderia o Projeto, desde logo, determinar que os orçamentos que servirem de base para a licitação deverão identificar, no mínimo, os quantitativos e os preços unitários dos itens considerados mais relevantes financeiramente para o empreendimento.

Essa exigência, embora de singela aparência, pode ter efeitos concretos na qualidade do orçamento estimativo a ser elaborado. Isso porque somente será possível identificar e quantificar os itens mais relevantes financeiramente depois de estudos técnicos e anteprojetos razoavelmente consistentes.

III.3 Dos instrumentos de fiscalização e controle – planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários

O art. 19, inciso II, estabelece que, nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento das propostas, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como do detalhamento das bonificações e



despesas indiretas – BDI e encargos sociais, com os respectivos valores adequados ao lance.

Sem dúvida que o encaminhamento de tais planilhas em meio eletrônico auxiliará substancialmente a Administração e também os órgãos responsáveis pela fiscalização e acompanhamento da execução do empreendimento. Todavia, após a licitação deverá a Administração ter em mãos não apenas a planilha citada mas o próprio projeto básico elaborado pelo contratado, nos moldes previstos para o regime de contratação integrada.

Isso porque o projeto básico constitui-se em documento indispensável para que a Administração e órgãos de controle avaliem não só o custo efetivo da obra ou serviço, mas também se a execução está ocorrendo de acordo com o projetado.

Por essa razão, temos que o Projeto de Lei de Conversão deverá determinar que os projetos básico e executivo deverão ser entregues à Administração em prazo certo, a ser definido no instrumento contratual, segundo as características de cada empreendimento.

III.4 Da remuneração variável

O art. 12 dispõe sobre a possibilidade de ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega, tendo como teto o limite orçamentário fixado pela Administração. A saber:

Art. 12. Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato, conforme estabelecido em regulamento.

Parágrafo único. Na utilização da remuneração variável, deverá ser respeitado o limite orçamentário fixado pela Administração Pública para a contratação.

Como se percebe, a remuneração variável somente será admissível se o contratado superar as metas, padrões ou critérios de sustentabilidade fixados objetivamente no instrumento convocatório ou no contrato.



O parágrafo único do citado art. 12 estabelece que a remuneração variável deverá respeitar o limite orçamentário fixado pela Administração. Essa expressão, “limite orçamentário”, é por demais imprecisa, pois tanto pode significar o valor da dotação constante da lei orçamentária anual, o empenho realizado previamente ao lançamento do edital, ou mesmo o valor orçado da obra e que serviu de base para a contratação.

Tal indefinição pode gerar área de conflito entre a Administração e os contratados uma vez que deixa transparecer que o limite para esse tipo específico de remuneração dependerá apenas de disponibilidade orçamentária e autorização da Administração, o que não deve ser verdade pois esse custo afetará o custo global da obra ou serviço.

Para aperfeiçoar o Projeto, talvez seja mais adequado que a remuneração variável máxima seja fixada em percentual calculado sobre o custo global do empreendimento, definida e quantificada a partir de critérios, padrões ou metas objetivos consignados no instrumento contratual, inclusive para efeito de previsão orçamentária.

IV. CONCLUSÃO

O Projeto de Lei de Conversão da Medida Provisória nº 521, de 2010, é, sem dúvida, inovador, e apresenta alternativas que podem tornar mais ágeis e eficazes a compra de bens e a execução indireta de obras e serviços de engenharia por órgãos e entidades da Administração Pública.

Entretanto, sem pretender esgotar o assunto, apresentamos, abaixo, quatro sugestões com a finalidade de aperfeiçoar o citado Projeto. As sugestões relacionam-se ao a) escopo do RDC, b) orçamentos estimativos, c) planilhas contendo quantitativos e custos unitários, e d) remuneração variável.

I) Se o RDC vem para modernizar e atualizar o processo de licitação pública no País, conforme consta do Relatório do Projeto de Lei de Conversão da MP 521, de 2010, não parece fazer sentido restringi-lo aos investimentos relacionados aos eventos esportivos. Ao revés, os benefícios prometidos pelo novo regime devem ser

estendidos a todas as compras e execução de obras de engenharias necessárias à Administração Pública, sempre que for técnica e financeiramente recomendado;

II) Como, no regime de contratação integrada, tanto o projeto básico quanto o projeto executivo serão elaborados pelo vencedor da licitação, os orçamentos estimativos que orientarão o processo licitatório, elaborados de forma sintética, expedita ou parametrizada, estarão sujeitos ao maior grau de imprecisão, e dependerão, crucialmente, dos estudos técnicos e anteprojetos (art. 11, § 2º).

Anteprojetos falhos, superficiais, incompletos ou excessivamente genéricos poderão resultar em orçamentos estimativos super ou sub valorizados. Ambas as hipóteses seriam deletérias para a Administração. A primeira, por levar a contratações superfaturadas; a segunda, por induzir contratações desequilibradas econômico e financeiramente, sendo previsíveis os atrasos na execução das obras e serviços ou mesmo inviabilidade de o contratado executar o objeto da licitação, caso não haja recomposição da equação de equilíbrio.

Assim, diante da possibilidade de expressiva variação no valor dos orçamentos, poderia o Projeto, desde logo, determinar que os orçamentos estimativos que servirem de base para a licitação deverão identificar, no mínimo, os quantitativos e os preços unitários dos itens considerados mais relevantes financeiramente para o empreendimento.

Essa exigência, embora de singela aparência, pode ter efeitos concretos efetivos na qualidade do orçamento estimativo a ser elaborado. Isso porque somente será possível identificar e quantificar os itens mais relevantes financeiramente depois de estudos técnicos e anteprojetos razoavelmente consistentes.

III) o encaminhamento à Administração de planilhas eletrônicas contendo a indicação dos quantitativos e custos unitários previsto no art. 19, inciso II, é importante mas não suficiente para os trabalhos de fiscalização e controle. É indispensável que, após a licitação, cópia do próprio projeto básico seja disponibilizado para a Administração, por essencial para avaliação de custos efetivos e acompanhamento da execução dos serviços contratados, segundo o projetado.



Por essa razão, temos que o Projeto de Lei de Conversão poderia determinar que os projetos básico e executivo deverão ser entregues à Administração em prazo certo, a ser definido no instrumento contratual, segundo as características de cada empreendimento.

IV) A possibilidade de remuneração variável prevista no art. 12 somente será admissível se o contratado superar as metas ou padrões fixados objetivamente no instrumento convocatório ou no contrato, devendo respeitar o limite orçamentário fixado pela Administração.

Tal indefinição pode gerar área de conflito entre a Administração e os contratados uma vez que deixa transparecer que o limite para esse tipo específico de remuneração dependerá apenas de disponibilidade orçamentária e autorização da Administração, o que não deve ser verdade pois esse custo afetará o custo global da obra ou serviço.

Para aperfeiçoar o Projeto, talvez seja mais adequado que a remuneração variável máxima seja fixada em percentual calculado sobre o custo global do empreendimento, definida e quantificada pelos seus valores máximos a partir de critérios, padrões ou metas objetivos consignados no instrumento contratual, inclusive para efeito de previsão orçamentária.

Brasília (DF), 9 de maio de 2011

Romiro Ribeiro
Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira