

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

FERDINANDO ARAÚJO DE MESQUITA ARAGÃO

O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES NA INFRAERO

São Paulo
2015

FERDINANDO ARAGÃO

O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES NA INFRAERO

Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Orientadora: Dra. Regina Pacheco.

São Paulo
2015

Aragão, Ferdinando Araújo de Mesquita.

Regime diferenciado de contratações na INFRAERO / Ferdinando Araújo de Mesquita Aragão. – São Paulo, 2015

92 f.

Orientador: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária. 2. Compras (Serviço público). 3. Licitação pública - Brasil. 4. Contrato público - Brasil. 5. Brasil [Lei n.12.462, de 4 de agosto de 2011]. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 351.712.2.032.3(81)

FERDINANDO ARAGÃO

O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES NA INFRAERO

Trabalho apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obter o título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Administração Pública

Data da aprovação ____/__/2015

Banca examinadora:

Profª Dra. Regina Pacheco (Orientadora)
FGV-EAESP-MPGPP

Prof. Dr. Eduardo de Rezende Francisco
FGV – EAESP-MPGPP

Prof. Dr. Mario Engler Pinto Jr.
FGV-EDESP

Prof. Dr. Marcelo Bruto Correia
Ex-Diretor da SEPAC (Ministério do Planejamento)

São Paulo

2015

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus pelo milagre de me conceder, em tantas dificuldades, a possibilidade de renovar as minhas forças em meio às fases mais difíceis da minha vida profissional, familiar e emocional. Alcançar a benção de escalar mais uma montanha desta vida é certamente motivo de alegria e reconhecimento de que é dEle, para Ele e por Ele todas as coisas. À Ele a glória!

Agradeço aos meus pais que, nos dias alegres e tristes, se mantiveram ao meu lado, acreditando até o fim que seria possível alcançar êxito neste Mestrado. Se eu estou vencendo, grande parcela dessa vitória devo a eles, que à distância torcem por mim. Certamente quando encarei momentos difíceis, em vários momentos a lembrança desses guerreiros me fazia superar as incontáveis barreiras.

Agradeço também a Ele pelas vidas destes verdadeiros anjos nessa terra que me deram palavras de incentivo quando enfrentei as dificuldades decorrentes de uma mudança radical de vida, a transferência de São Paulo para Brasília. São pessoas memoráveis que nunca me esquecerei, guardo-as em meu coração. Foram as suas amizades que me ajudaram a encontrar forças nos últimos momentos desta dissertação. Obrigado Cassiane e Simone!

Agradeço a minha orientadora, professora Regina Pacheco, que se mostrou interessada em todos os momentos na elaboração deste trabalho, dando orientações precisas para a consecução desse árduo trabalho. Obrigado!

Agradeço ao José Antônio, Eloir Torquato e sua equipe pela disponibilidade de me atender com tanta presteza e consideração que muito me surpreendeu. A INFRAERO se mostrou totalmente transparente e disposta a me ajudar, de tal maneira que para mim foi uma honra estudar a temática do RDC em tão distinta organização da Administração Pública. Certamente é um exemplo a ser seguido pelas demais Instituições e verdadeiramente essas características são reflexos da liderança exercida pelos senhores.

Agradeço ao Major Arthur Lima, à Luciana Priante e à Ana Carolina Martins pela disponibilidade e oportunidade ímpar de entrevistar o renomado professor Marçal Justen Filho, com quem compartilhei alguns pensamentos. Senti-me feliz em perceber que as ideias se mostravam alinhadas, muitas das quais foram reproduzidas no presente trabalho.

Agradeço a Larissa de Oliveira pelo amor incondicional vivido nesses belos anos. Foi um suporte e motivo de amparo e conforto quando a carga horária do mestrado e o estresse do trabalho estavam me exigindo além das minhas forças e da saúde. Obrigado!

Agradeço aos meus superiores, dentre os quais destaco o Coronel Kyoshi, Coronel Antenor, Coronel Duarte, Coronel Saulo e o Coronel Norberto pelas autorizações concedidas para comparecer às aulas na FGV-SP.

Enfim, agradeço as amigadas da Monique, Mirian, Rebeca Esteves, Gleiziany e Dona Gê, mulheres aguerridas que guardo em oração.

Agradeço ao Sérgio pelas conversas e pelas dúvidas esclarecidas sobre o assunto estudado. Obrigado.

RESUMO

O objetivo desse trabalho é analisar a eficiência do RDC em comparação com a lei 8666.93,(LGL) na ótica do uso racional dos recursos orçamentários, tempo licitatório e o pessoal empregado. O trabalho procurou definir as principais inovações previstas no Regime para efetiva comparação com a LGL. Com base na coleta de dados realizada na INFRAERO, buscaram-se subsídios para verificar resultados que apontem para eventuais ganhos de eficiência. Por fim, depois se colocam aspectos fora do campo jurídico que contribuem para a eficiência das contratações públicas, dentre eles, a observância dos aspectos econômicos na licitação. Através dessa percepção, procura-se lançar bases para um relacionamento mais coerente não só com as necessidades do mundo público, mas também os anseios do mundo privado, com fins ao real alcance da eficiência.

Palavras-chave: compras governamentais. Licitações e contratos. Regime Diferenciado de Contratações. INFRAERO.

ABSTRACT

The objective of this article is to analyse the effectiveness of the Differentiated Regime Signings in light of Law 8666/93 (LGL) taking into consideration the rational use of budget resources, bidding time and employed staff. An extensive persue of colleting data from INFRAERO, enabled the elaboration of a theoretical reference as well as the pratical application of promoted innovations and of the objetive's results. Thereafter, it is possible to consider other aspects with contribute to the efficiency of public procurement which escape from legal definitions as it includes economics aspects, that should be observed in order to obtain clear definitions, coherent with the realities and necessities not only of the public realm, but of the private's as well.

Key words: public procurement. Bidding and contracts. Differentiated Signing. INFRAERO.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1– Crescimento aeroportuário no Brasil em 2009 (estimativa)	29
Figura 2 – Planos de investimentos da INFRAERO que não foram executados	30
Figura 3 – Indicadores de recursos nas licitações.....	62
Figura 4 – Indicador de tempo médio.....	64
Figura 5 – Histograma de descontos 1.....	66
Figura 6 – Histograma de descontos 2.....	67
Figura 7 – Gráfico Teste de Ryan-Joiner.....	68
Figura 8 – Dispersão do preço estimado	69
Figura 9 – Variável de desconto do RDC.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Demonstrativo TCU (2013) obras/contratos paralisados	25
Tabela 2 - Capacidade aeroportuária entre 2010 e 2014	31
Tabela 3 - Comparação produtos gerados pelo anteprojeto e pelo projeto básico	51
Tabela 4 - Comparação entre leis 8.666/93 e a 12.462/11	58
Tabela 5 - Distribuição da carga de trabalho por processos de Licitações.....	80

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente

CONFEA – Conselho Federal de Engenharia e Agronomia

DEM - Democratas (partido político)

FIFA – Fédération Internationale de Football Association

INFRAERO - Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LGL – Lei Geral das Licitações (lei 8666/93)

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PPP – Parceria Público Privada

PPS – Partido Popular Socialista

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

RDC - Regime Diferenciado de Contratações

SUS – Sistema Único de Saúde

TA – Termo Aditivo

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1.INTRODUÇÃO.....	14
1.2 Pergunta da pesquisa	16
1.3 Objetivos gerais	16
1.4 Objetivos específicos.....	16
2. METODOLOGIA.....	17
3. AS DIFICULDADES PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS.....	20
3.1 A limitação da lei 8666/93	20
3.1.1 Limitações da Administração	24
3.1.2 Vontades políticas	26
4. INFRAERO E SEUS DESAFIOS.....	28
5. HISTÓRICO DO RDC.....	38
5.1. Órgãos favoráveis.....	40
5.2. Pontos desfavoráveis	43
6. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E REFORMA DO ESTADO	45
7. REFERENCIAL TEÓRICO.....	49
7.1 Contratação Integrada.....	49
7.2 O incentivo ao uso dos meios eletrônicos	52
7.3 Inversão de fases e unicidade recursal.....	53
7.4 Sigilo temporário de orçamento	54
7.5 A importância do seguro-garantia	56
8. RESULTADOS OBTIDOS.....	61
8.1 O impacto das inovações sobre a eficiência no que tange ao tempo processual.....	61
8.2 O impacto sobre a relação de custo estimado e custo contratual.....	64
8.3 Custos de Externalidades.....	77
8.4 Custos dos procedimentos licitatórios	79

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

1. INTRODUÇÃO

Após algumas candidaturas não exitosas para receber as Olimpíadas, a realização dos jogos Panamericanos em 2007 recolocou o Brasil no rol dos países com capacidade de sediar grandes eventos internacionais. Após votações realizadas pelos comitês olímpicos e pela FIFA (Fédération Internationale de Football Association), o Brasil se tornou a casa dos maiores acontecimentos esportivos da década de 2010.

Para cumprir todas as metas e padrões estabelecidos por esses órgãos, o governo deveria empreender uma série de ações, envolvendo todos os setores da sociedade, para prover, dentre outros aspectos, a infraestrutura aeroportuária para o deslocamento dos atletas e torcedores em um país de dimensões continentais.

Conforme levantamento da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO), o número de passageiros e de aviões aumentou substancialmente entre 2003 e 2010 e a capacidade já não acolhia o aumento da demanda apresentada. As obras para ampliação da estrutura precisavam acontecer imediatamente para fazer frente não só às necessidades futuras derivadas dos eventos esportivos, mas também às já vivenciadas nos aeroportos do país.

Para a INFRAERO realizar as obras de ampliação e de reforma da infraestrutura, ela deveria seguir os procedimentos licitatórios constantes na Lei 8666/93, também conhecida como Lei Geral de Licitações, para realizar as contratações necessárias.

Pelo histórico apresentado em licitações anteriores, a INFRAERO dispunha da experiência de que, no prazo disponível, não seria capaz de celebrar os contratos e concluir as intervenções necessárias para atender às futuras demandas do modal aéreo. A nota técnica nº 05 de abril de 2011, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), relatou que uma obra aeroportuária, nas condições da Lei 8666/93, poderia durar mais de 7 (sete) anos, não atendendo, dessa maneira, as necessidades emergenciais de ampliação e readequação da infraestrutura. Existia um motivo para essa letargia provocada por esse dispositivo.

A lei foi redigida em um período histórico conturbado marcado pelo impeachment do presidente Fernando Collor de Melo e pela necessidade de reformular a legislação que amparava as compras governamentais. A sua concepção então se valeu do forte uso do Direito para a redação dos dispositivos.

Com isso, várias regras foram estabelecidas que mitigaram o poder discricionário do gestor, tirando dos servidores públicos, entendidos como autoritários ou patrimonialistas, a capacidade de criar, fazendo contraponto à visão minimalista presente no decreto 200/67. Carlos Ari Sundfeld citou que a finalidade da lei era a de “neutralizar o administrador público, declarar sua morte” em seu texto intitulado “Como reformar as licitações”. (SUNDFELD, 2009, pág.20)

Cabe também destacar como fundamento das licitações os princípios constitucionais, em especial, de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, colocando em segundo plano a eficiência da gestão. Enfim, a lei foi uma tentativa de moralizar as compras governamentais realizadas no país e de coibir a liberdade que os gestores possuíam, motivando, segundo visão da época, os escândalos presenciados.

Diante das necessidades emergenciais percebidas pela INFRAERO, surgiu o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), a lei 12.462/11, com o propósito de desburocratizar os procedimentos licitatórios, objetivando a eficiência nas contratações. Ele trouxe em seu conteúdo aspectos inovadores como o orçamento sigiloso, a contratação integrada, a inversão de fases em obras públicas, além de outros aspectos que, em tese, viabilizariam a entrega de aeroportos em condições operacionais antes do início dos eventos esportivos..

Mesmo com essa proposta, o novo Regime, desenvolvido em caráter de exceção, surgiu em meio a várias discussões e a críticas de partidos políticos e de órgãos como o Ministério Público e ainda foi objeto de duas Ações de Inconstitucionalidade (ADIN).

1.1 Pergunta da pesquisa

Diante da análise de dados obtidos na INFRAERO, é possível avaliar se a lei 12.462/11 atingiu o objetivo de alcançar maior eficiência nas contratações em relação à lei 8666/93, analisando a relação entre a economia de recursos públicos e o tempo para conclusão das licitações?

1.3 Objetivos gerais

Diante dessa pergunta, o objetivo do trabalho é comparar o desempenho do RDC com a lei 8666/93 na relação entre economia de recursos públicos e o tempo para processar a licitação.

1.4 Objetivos específicos

A partir do objetivo geral, este trabalho tem como metas específicas:

- comparar os resultados obtidos pelo RDC e pela lei 8666/93 na área de economia do dinheiro público durante as fases da licitação;
- comparar os resultados obtidos pelo RDC e pela lei 8666/93 quanto à duração dos procedimentos licitatórios durante a fase interna e externa da licitação, e

2. METODOLOGIA

Diante da temática e da inexistência de amplos estudos na área do RDC (Regime Diferenciado de Contratações) na análise de sua eficiência em relação à lei 8666/93, escolheu-se a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (INFRAERO) para delimitar os estudos pela sua relevância, no contexto da Administração Pública, como uma das pioneiras na adoção do novo Regime. Além disso, a facilidade de acesso ao pesquisador por ela estar localizada em Brasília mostrou-se fundamental.

Diante da novidade, é fundamental deixar clara a doutrina relacionada com o novo diploma, para trazer um forte embasamento teórico para análise dos dados e reconhecimento das inovações trazidas. É por meio dessa fundamentação que também buscou-se realizar um comparativo da eventual eficiência alcançada em relação à Lei Geral de Licitações.

Para essa avaliação, também se fez necessária ampla coleta de dados quantitativos junto à INFRAERO com o objetivo de se utilizar métodos estatísticos para comparação entre os resultados alcançados pela lei 12.462/11 e a lei 8666/93.

Sendo assim, a realização desse trabalho portanto envolveu pesquisa bibliográfica e documental, pesquisa empírica nas dependências da INFRAERO em Brasília–DF e, em seguida, fase quantitativa.

2.1 Fase qualitativa

Em um primeiro momento, foi realizada uma pesquisa exploratória no Ministério de do Planejamento com o ex-diretor da SEPAC para entender as questões gerais sobre o novo Regime de licitações. Além disso, também se visitou o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) para conhecer as boas práticas no RDC bem como os resultados já alcançados por essa autarquia, uma vez que

já demonstrava grandes avanços na aplicação dessa nova lei. Nessa ocasião, se entrevistou o Major Arthur Lima, Coordenador-geral de Cadastro e Licitações do DNIT.

Em um segundo momento se entrevistou José Antônio Pessoa Neto, superintendente de licitações e compras da INFRAERO, para entendimento das questões sobre o RDC específicas do objeto de pesquisa e das suas primeiras aplicações nas licitações da Empresa. Através dele, foi possível a abertura necessária para interagir com outros servidores da Instituição, entre os quais destaco o Sr. Eloir Torquato.

No todo, foram realizadas 6(seis) entrevistas abertas, sem roteiro estruturado porque o que se queria era capturar livremente a percepção do gestor quanto à adoção do RDC e se analisar como se deu a sua adoção perante uma equipe acostumada a lidar com os preceitos da lei 8.666/93. Acrescente-se o fato de que havia pouco tempo para maturação desse novo modelo tendo em vista que as obras deveriam estar prontas para a Copa do Mundo, ou seja, em junho de 2014.

Nessa oportunidade, em uma das entrevistas, a INFRAERO disponibilizou o banco de dados com informações gerais sobre todas as licitações realizadas entre os anos de 2010 e 2014, sejam elas por meio do RDC ou Lei Geral de Licitações. A partir desses dados apresentados pela Empresa, foram possíveis as análises quantitativas realizadas no presente trabalho.

Além disso, participou-se de dois seminários no Ministério de Planejamento e no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte sobre o Regime Diferenciado de Contratações, nos quais, além da ampliação dos conhecimentos teóricos, foi possível também entrevistar o renomado doutrinador o doutor Marçal Justen Filho.

Todas as entrevistas foram gravadas em arquivo de áudio e ocorreram entre os meses de agosto a setembro de 2014.

2.2 Fase quantitativa

Nessa fase, analisou-se o banco de dados fornecido pela INFRAERO e se selecionou todas as obras homologadas no período de 2010 a 2014, ao todo 107 (cento e sete), das quais 78 (setenta e oito) por meio de concorrência, uma modalidade de

licitação da lei 8666/93, e 29 (vinte e nove) pelo RDC. A homologação se mostrava essencial para a pesquisa porque indicava que os procedimentos licitatórios foram concluídos, possibilitando o efetivo início da execução contratual.

A partir dessa amostra, seriam realizadas análises estatísticas para avaliar a significância entre os descontos obtidos com a lei 8666/93 e a 12.462/11. Nesse momento, se utilizou o software MINITAB, uma importante ferramenta para confecção de gráficos necessários para as comparações.

Para tal, aplicou-se o teste Ryan-Joiner para examinar se a distribuição de descontos se mostrava simétrica e o teste de Kruskal-Wallis, usado para distribuições não paramétricas, com nível de significância de 5%. Para enriquecer a pesquisa, também se empregou o teste de Wilcoxon para ratificar os resultados obtidos, com os quais seria então possível examinar eventuais indícios de relevância nos descontos obtidos da Lei de licitações e o RDC. Os dados obtidos se revelaram essenciais para as conclusões obtidas neste trabalho.

3. AS DIFICULDADES PARA REALIZAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS

Inicia-se esta parte da pesquisa analisando um trecho da reportagem da revista Valor Econômico, de 6/11/2013, que relata:

O Tribunal de Contas da União (TCU) divulgou hoje o Fiscobras 2013, relatório que aponta os resultados de fiscalizações realizadas pelo tribunal e que apoia a Comissão Mista de Orçamento quanto a definições da proposta de orçamento para o ano que vem. O Fiscobras 2013 recomenda a paralisação de sete obras de infraestrutura e a retenção de pagamento para oito obras. Entre aquelas com recomendação de retenção de valores estão a construção da refinaria Abreu e Lima, obra da Petrobras em Pernambuco; e Ferrovia Norte-Sul, empreendimento da estatal Valec.¹

As obras e serviços de engenharia são temas polêmicos e alvos de questionamentos dos tribunais de contas aos gestores, às comissões de licitação e às assessorias jurídicas. Não raro, o Tribunal de Contas da União recomenda paralisações de obras e também pune servidores por envolvimento em irregularidades. Nos meios de comunicação são veiculados indícios de superfaturamento, corrupção e fraude, envolvendo empresas de grande porte do cenário nacional.

Além da má-fé de alguns participantes das licitações, as obras encontram-se hoje inacabadas também por outros motivos, e os resultados diretos são os desperdícios de recursos públicos e a perda do papel social a que se destinavam.

Percebe-se então que o assunto é muito complexo e as dificuldades são várias. Para citar algumas delas, vamos reuni-las em três grandes grupos, a saber: as dificuldades criadas pela lei 8666/93, as limitações do aparato da Administração e as vontades políticas arbitrárias.

3.1 A limitação da lei 8666/93

¹ Disponível em <http://www.valor.com.br/brasil/3330308/tcu-recomenda-paralisacao-de-sete-obras-de-infraestrutura>. Acesso em 14.set. 2014.

Em primeiro lugar, como citado anteriormente, a lei 8666/93 é rígida em demasia em seus procedimentos. O excesso de formalidade coroadado no dispositivo torna-a inflexível a eventuais falhas que se mostram irrelevantes na formulação das propostas e na lisura dos atos. Não é permitido qualquer erro formal.

Diante disso, é possível que empresas de renome, detentoras de comprovada qualificação técnica, acabem, em alguns casos, cometendo falhas formais que a levem à inabilitação ou desclassificação. Basta para isso, por exemplo, não rubricar todas as folhas do processo ou descumprir os prazos previstos em edital.

Em segundo lugar, a qualidade como quesito para avaliação de proposta, mencionado no art. 36 do decreto 2300/86, que antecedeu à lei de licitações, foi colocada em um plano secundário, dando-se prioridade ao menor preço. Com o novo dispositivo estabelecido, a Administração passou a defini-lo como um dos principais critérios no que tange à avaliação das propostas. Com isso, o comportamento das construtoras se alterou, dando maior enfoque para o orçamento mais enxuto.

Em decorrência do foco no preço em detrimento à qualidade, muitas empresas de menor porte passaram a participar dos certames, trazendo maiores riscos para a completa execução das obras licitadas. De fato, muitas delas, apesar de terem sido habilitadas e aceitas as suas propostas, não apresentam, durante a execução da obra, estrutura capaz de fazer frente aos prazos e condições do contrato. Essas construtoras possuem poucos engenheiros ou apenas um que é responsável por avaliar o edital e a planilha de custos, elaborando propostas de preços que não se enquadram como inexequíveis segundo a lei, nos ditames do art. 48 da lei 8666/93, mas incoerentes diante do escopo da obra.

Em terceiro lugar, a lei 8666/93 também dificulta a seleção das empresas realmente capacitadas para a realização. Os artigos 27 a 31 limitam a discricionariedade do servidor e da comissão, uma vez que coloca todos os procedimentos a serem seguidos e a inobservância parcial ou total dos critérios elencados é objeto de questionamento dos tribunais de contas.

Na prática, a exigência de documentos complementares que visam a alcançar melhores contratações para a Administração é costumeiramente encarada como

restrição à concorrência, um vício procedimental que tornaria a licitação questionável. Diante desse problema, o gestor, ainda que agindo de boa fé, se sente desconfortável em solicitar outras qualificações, ainda que pertinentes, para a melhor consecução do objeto.

Ainda em termos de qualificação, o atestado de desempenho permitiria, em tese, verificar se a empresa participante da licitação possui condições de executar a obra proposta em edital. Na prática, mesmo com essa documentação, para a comissão de licitação não é possível de fato atestar a performance do licitante, uma vez que não consegue objetivamente avaliar a sua capacidade, dado que não se pode exigir um referencial numérico como critério de habilitação.

Para melhor compreensão, imagine a seguinte situação: uma pequena empreiteira de São Paulo se propõe a fazer uma obra em São Gabriel da Cachoeira, no Amazonas. Nesse contexto, é preciso considerar que a complexidade da obra no norte do país, em termos logísticos, não é a mesma do que em centros urbanos, uma vez que não são todos os modais capazes de acessarem essas cidades. Um simples atestado dessa pequena empresa seguramente não representaria um sinal de capacidade técnica para realização dessa obra em questão.

Aprofundando mais esta questão, em especial, no que tange à qualificação técnica, é fundamental considerar outro e importante aspecto para a realização de obras públicas: o tempo exigido pela Administração para a sua conclusão. Em termos práticos, duas empresas podem completar a mesma obra, mas uma necessitará de mais tempo do que a outra, devido à sua estrutura e à mão de obra disponível. Sendo assim, seria necessário avaliar em termos técnicos a capacidade de conclusão no prazo do instrumento convocatório.

Em suma, a realidade demonstra que a licitação, em geral, foca-se no alcance do menor preço, sem de fato verificar a real qualificação da empresa. Ainda que lei 8666/93 permita, por meio do artigo 45, que trata do julgamento das propostas e dos tipos de licitação, a contratação por técnica e preço ou por melhor técnica, os gestores contudo preferem não ser alvos de questionamento por parte dos tribunais de contas ou se indisporem com licitantes com a possibilidade de recurso quanto aos critérios utilizados. Por outro lado, a Administração, por seguir os padrões da Lei Geral de

Licitações, acaba permitindo com que empresas sem tradição e sem notória capacidade técnica participem e tenham chance de vencer o certame.

Essas dificuldades observadas apontam não só para o prejuízo direto ao Erário, não só pelos consequentes termos aditivos como condicionante para conclusão definitiva da obra, mas também pelos custos sociais decorrentes da inexecução parcial ou total de um empreendimento. Não é difícil observar no interior do Nordeste e em tantas outras regiões do país vários hospitais, creches inacabadas, canteiros de obras abandonados, sem prazo para sua conclusão, enquanto a população local viaja para municípios mais próximos para serem atendidos. São os denominados “elefantes brancos”.

O quarto ponto a ser abordado é a limitação da Lei em coibir todas as práticas ilegais cometidas por agentes públicos ou por licitantes. O dispositivo foi concebido com a intenção de cercear a corrupção e a excessiva liberdade do gestor. No artigo “As licitações segunda a lei 8666/93: um jogo de dados viciados”, André Janjácómo Rosilho citou:

“O ambiente político vivido pelo Congresso Nacional e a eclosão de uma série de escândalos envolvendo o governo criou uma espécie de *janela de oportunidade* para que fosse alterado o diploma normativo que regulamentava justamente o grande foco de corrupção do momento: as contratações públicas. E os parlamentares, muito em função destes fatos, viram na aprovação da nova lei de licitações públicas a possibilidade de dar uma resposta às demandas da sociedade, de um lado, por mais lisura na conduta do governo e, do outro, por justiça ante a descoberta de incontáveis falcatruas nas contratações públicas.” (ROSILHO, 2011)

Mesmo caracterizada pela sua alta complexidade e rigidez procedimental, na prática, a amarração realizada, entretanto, não atingiu o objetivo de limitar completamente as irregularidades percebidas no mundo das compras governamentais, dentre as quais se pode ressaltar o jogo de planilhas, percebido em algumas obras públicas, explicado a seguir.

Como regra geral, as empresas elaboram suas propostas baseadas com as especificações colocadas pela Administração. Na prática, existem empresas que, ao definirem os seus valores, precificam as medições iniciais acima do percebido no mercado, mantendo contudo uma precificação global sem alterações. Qual a problemática nessa prática aparentemente inofensiva?

Se a empresa que realizou tal manipulação nas planilhas executar intencionalmente apenas parte da obra? Os lucros decorrentes da conclusão dessas fases iniciais encontram-se além dos usuais de mercado, trazendo danos ao Erário. Além dos impactos financeiros, notabilizam-se os prejuízos sociais, em função de uma demanda real da população, porém não atendida.

Em quinto ponto, trata-se uma sugestão observada na prática e que não há a previsão na lei 8666/93: a obrigatoriedade do seguro-garantia. A lei também não consegue limitar a ação de empresas de má fé quando essas estipulam as garantias para execução da obra. São escolhas do contratado e não da Administração Pública. Para garantir a conclusão do empreendimento, fazia-se necessária a adoção do seguro-garantia como obrigatória, que permitisse, em caso de falência da empresa, a continuação da obra pela seguradora.

3.1.1 Limitações da Administração

Em primeiro lugar, o aspecto do planejamento deveria ser uma constante na Administração. Na prática, isso não é muito observado. Veja-se a seguir citação realizada pelo ministro Augusto Nardes (2014), presidente do Tribunal de Contas da União, em audiência pública na Comissão do Esporte da Câmara: “O que mais preocupa o TCU é a falta de planejamento. Por isso, apresentamos um projeto de governança para acabar com o jeitinho nas obras públicas e fazer com que tudo seja feito com planejamento.”²

A importância de planejar bem uma obra pública reside na definição das medições para execução do objeto, nos estudos necessários para elaboração de projeto básico, no cômputo temporal para se obter as licenças ambientais, na confecção de planilha de custos e no levantamento de disponibilidade orçamentária para a conclusão da obra. A cultura organizacional do setor público entretanto ainda não abriga a

² Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-04/presidente-do-tcu-culpa-falta-de-planejamento-por-atraso-nas-obras-da-copa>. Acesso em 15.set. 2014.

relevância do planejamento. Junte-se a essas considerações a posição colocada no acórdão 1536/2010:

[...] desse planejamento deficiente resultam consequências negativas, tais como revisões contratuais destinadas a readequar as características do objeto (alterações nos projetos básicos e executivo) que, em geral, levam à majoração indevida do valor global da contratação. Tais situações podem desvirtuar as condições iniciais do certame, descaracterizar o objeto inicial e até mesmo acarretar fuga à licitação.(TCU, 2010)

Em segundo lugar, percebe-se, em alguns casos, no aparato público, a falta de capacitação técnica para a elaboração de um bom projeto básico. Os gestores públicos encontram dificuldades em montá-lo corretamente, por isso o processo licitatório poderá não cumprir com eficiência e eficácia o objeto proposto.

Para exemplificar, foi utilizado um estudo de 2013 do Tribunal de Contas da União com relação às obras/contratos, o qual afirma que, das 134 obras inacabadas, de um total de 1.145, 36 foram paralisadas por “deficiência ou desatualização de projeto”:

TABELA 1
Demonstrativo TCU (2013) obras/contratos paralisados

Motivo da Paralisação	Nº de obras	(%)
Não justificadas pelo Dnit	42	31
Deficiência ou desatualização do projeto	36	27
Aguardando providências do Dnit para retomada	26	19
Pendências ambientais – licenciamento	12	9
Aguardando conclusão de serviços em outros contratos	7	5
Aguardando procedimentos de desapropriação	4	3
Cumprimento de decisão judicial	3	2
Aguardando liberação de recursos orçamentários	2	2
Cumprimento de decisão judicial	2	2
Deliberação ou autuação do TCU	2	2
Total	134	100

Fonte: TCU

Pela definição dada pela resolução 361/1991 do Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (CONFEA), o projeto básico é:

“[...] uma fase perfeitamente definida de um conjunto mais abrangente de estudos e projetos, precedido por estudos preliminares, anteprojeto, estudos de viabilidade técnica, econômica e avaliação de impacto ambiental, e sucedido pela fase de projeto executivo ou detalhamento.”(CONFEA,1991)

É perceptível hoje o fato de que a maioria dos municípios brasileiros não possui em seus quadros técnicos um engenheiro ou uma comissão capacitada para elaborar esses projetos e planilhas de custos, indispensáveis para definir o preço de referência. Dessa forma, termos aditivos ou, até mesmo, obras inacabadas acabam sendo recorrentes.

Cabe considerar, em terceiro lugar, dentro da máquina do Estado, também a possibilidade de erros humanos. Independente do volume de trabalho ou pressões de qualquer seara, o quadro de engenheiros não está isento de erros que venham a comprometer a elaboração do projeto. O cenário ideal era que, desde o início da concepção da obra, a empresa pudesse participar com a Administração dos principais aspectos do empreendimento e das melhores formas de sua execução.

Por fim, a Administração enfrenta outra dificuldade, a qual é o quarto ponto a ser abordado: a fiscalização. Nem sempre os fiscais apresentam a capacidade técnica para avaliar o fiel cumprimento das exigências constantes no edital e a qualidade esperada das obras. Com isso, as posições das assinaturas em um termo de recebimento provisório ou definitivo não garantem que as cláusulas contratuais foram de fato observadas.

É claro que não se trata somente de um problema de capacitação, até mesmo porque a fiscalização pode ser realizada por uma comissão externa com plenos poderes para realizar a verificação da obra, mas também por outras problemáticas. A maioria dos municípios não possui também recursos orçamentários para assumir novas obrigações. No final, a fiscalização mostra-se então deficiente e as empresas encontram espaços para atuar sem maiores controles.

3.1.2 Vontades políticas

As vontades políticas nem sempre se encontram em harmonia com o planejamento definido pela Administração. Quando isso acontece, a readequação dos trabalhos realizados pelo corpo técnico, muitas das quais voltadas a obras de grande relevância social e de promoção partidária, acaba sendo realizada em curto espaço de

tempo, aumentando os riscos de projetos mal elaborados. Como exposto anteriormente, informações imprecisas pela área de engenharia comprometem a elaboração de um bom edital, fundamental para a consecução da obra.

Além disso, outras tantas obras são iniciadas sem considerar os recursos orçamentários disponíveis. Em termos práticos, ocorre o início de várias delas sem uma avaliação concreta da disponibilidade orçamentária. Por isso, o progresso das empreitadas é limitado no tempo e os aditamentos de prazo se mostram a saída para se chegar à conclusão da obra. Os benefícios esperados pela sociedade são postergados e os valores investidos acabam sendo bem maiores do que os inicialmente celebrados.

Diante da restrição do orçamento, as prioridades para aplicação das dotações são estabelecidas, em muitos casos, por meio de vontades políticas, desconsiderando as obras já iniciadas.

Ainda por razões políticas, muitos gestores assumem cargos sem a mínima qualificação e perfil para assumirem uma seção de Licitações. Eles são designados sem concurso ou qualquer outro tipo de seleção de pessoal, mas escolhidos pelas autoridades motivadas por vontades pessoais. Com isso, não há como se exigir ou esperar eficientes processos licitatórios nessas condições.

A INFRAERO enfrentou algumas dificuldades citadas neste capítulo, porém o contexto em que ela se insere impõe novos desafios, tendo em vista as características específicas do setor aeroportuário e o exíguo tempo para realização das obras, os quais serão expostos a seguir.

4. INFRAERO E SEUS DESAFIOS

No período de 2003 a 2010, verificou-se um aumento na demanda pelo transporte aéreo no Brasil na ordem de 117% (IPEA, 2011). E, levando-se em consideração o intervalo contido nos anos retrocitados, a INFRAERO, em seus levantamentos, observou que a demanda mais que dobrou, saltando para quase 154 milhões de usuários (IPEA, 2011). Alguns motivos poderiam justificar esse aumento significativo: os sinais positivos de crescimento da economia brasileira no período citado, com a maior participação das classes B e C e a ampliação da concorrência através do processo de liberalização tarifária realizada pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Não se tratava apenas do aumento do número de passageiros, mas também de aeronaves utilizadas pelas companhias aéreas. Entre 2003 e 2009 aumentaram a quantidade de cadastros na Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), de 6026 para 7228 aviões (ANAC). Registrou-se também o aumento de 30% no número de viagens.

Outro fato precisava também ser considerado. O padrão da indústria aeronáutica estava cada vez mais focado em aeronaves de grande porte, tanto por motivos de maior capacidade de lotação, como pela possibilidade de redução dos custos fixos. Sendo assim, as pistas, por exemplo, precisam ser reformuladas para suporte nas aterrissagens e decolagens desse tipo de aeronave.

Os aumentos expressivos observados contudo não foram acompanhados por uma infraestrutura que comportasse a nova realidade. Percebeu-se que, já em 2009, 13 dos 20 maiores aeroportos operavam acima da sua capacidade. Cabe destacar que os terminais aeroportuários localizados na cidade de São Paulo já não possuíam *slots* (movimentos de pouso ou decolagem) suficientes para oferecer às empresas operadoras de voos comerciais. Em outras palavras, a capacidade encontra-se restrita.

Para ilustrar a deficiência citada anteriormente, a seguir foi adaptado um gráfico relatando a atual capacidade e a estimativa de um suposto crescimento na demanda geral da condição dos aeroportos brasileiros:

FIGURA 1– Crescimento aeroportuário no Brasil em 2009 (estimativa)

SP	Aeroporto	Lado ar ¹ Pista DCEA	Pista ITA	Pátio ²	Lado Terra TPS
	Guarulhos	 (2030)	 (2030)	 Saturado	 Saturado
	Congonhas	 Limitado	 (2014)	 Saturado	 Saturado
	Viracopos	 (2020)	 (2020)	 (2014)	 (2014)
RJ	Galeão	 (2030)	 (2030)	 (2030)	 (2030)
	Santos Dumont	 (2030)	 (2030)	 Saturado	 (2030)
MG	Confins	 (2030)	 (2030)	 (2020)	 Saturado
	Pampulha	 (2030)	 (2030)	 (2014)	 (2014)
	Brasília	 (2030)	 (2030)	 Saturado	 Saturado
	Porto Alegre	 (2030)	 (2030)	 (2030)	 Saturado
	Curitiba	 (2030)	 (2030)	 (2030)	 (2020)
	Recife	 (2030)	 (2030)	 (2030)	 (2020)
	Salvador	 (2020)	 (2030)	 Saturado	 (2014)
OUT	Fortaleza	 (2030)	 (2030)	 (2030)	 Saturado
ROS	Manaus	 (2030)	 (2030)	 (2020)	 (2030)
	Cuiabá	 (2030)	 (2030)	 Saturado	 Saturado
	Natal	 (2030)	 (2030)	 Saturado	 (2014)
	Florianópolis	 (2030)	 (2030)	 Saturado	 Saturado
	Vitória	 (2030)	 (2030)	 Saturado	 Saturado
	Belém	 (2030)	 (2030)	 (2014)	 (2030)
	Goiânia	 (2030)	 (2030)	 Saturado	 Saturado

¹ – Considera mesmo nível de crescimento tanto para aviação geral quanto para aviação regular

² - não considera equipamento para movimentação de passageiros (ônibus, escadas) que pode afetar o nível de serviço percebido pelo passageiro.

-  Com restrições hoje.
-  Necessidade de investimento até 2030.
-  Capacidade atual suficiente até 2030.
- () Ano limite de saturação.

Fonte: McKinsey (2010)

Existem cenários também definidos para 2030, conforme relatórios apresentados pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), que apontam expectativas de uma demanda pelo transporte aéreo de 310 milhões de pessoas (McKinsey&Company, 2010), exigindo que a capacidade atual seja ampliada mais que o dobro. Os benefícios dessa expansão seriam verificados na oferta de mais de 500 mil empregos diretos ou indiretos (McKinsey&Company, 2010).

Além disso, São Paulo poderia despontar como o principal *hub* da América Latina e das regiões situadas em pontos turísticos, como o Nordeste e Rio de Janeiro, com atendimento pleno das demandas internacionais. Com os valores auferidos por meio das operações, a INFRAERO teria plenas condições de não só manter os serviços em níveis operacionais, mas ampliar a capacidade por meio de investimentos na infraestrutura.

Avaliando-se o montante aplicado no período entre 2003 e 2010, percebe-se que, em termos de orçamento fiscal e seguridade social, foram investidos cerca de R\$ 5,3 bilhões (cinco bilhões e trezentos milhões) e R\$ 3,5 bilhões (três bilhões e quinhentos milhões) do orçamento da INFRAERO. No entanto, nota-se que a execução realizada neste interstício foi de apenas 44%, segundo dados apresentados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A figura a seguir mostra o valor previsto e o executado em algumas obras:

FIGURA 2 – Planos de investimentos da INFRAERO que não foram executados



Fonte: McKinsey&Company, 2010

É importante também salientar que, mesmo com os acontecimentos do ano de 2006, quando ocorreu o caos no setor, denominado “apagão aéreo”, os níveis de investimentos permaneceram sem alterações relevantes.

Como decorrência da saturação dos principais aeroportos, prejuízos foram percebidos pelas empresas, por exemplo, em virtude da demora dos aviões em solo. Dadas essas e outras limitações, os valores são repassados, em geral, para as passagens aéreas, dificultando o acesso de algumas classes ao modal aéreo.

De acordo com o exposto, a capacidade de atender a nova demanda já estava esgotada. A necessidade de se ampliar o terminal de passageiros, os sistemas de pista e pátio dentre outros serviços já se mostra emergencial. Com a escolha do país como sede para os eventos da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos, o assunto ganhou ainda mais urgência.

Existia um plano para investimento no valor de R\$ 5,6 bilhões (cinco bilhões e seiscientos milhões) em quatro anos (2011-2014) voltados para que o Brasil conseguisse apresentar níveis satisfatórios de operacionalidade em 13 grandes aeroportos, situados nas seguintes cidades: Manaus, Fortaleza, Brasília, Guarulhos, Salvador, Campinas, Cuiabá, Confins, Porto Alegre, Curitiba, Galeão, Natal e Recife. A seguir, a partir de dados de pesquisa do IPEA, percebem-se as capacidades estimadas:

TABELA 2
Capacidade aeroportuária entre 2010 e 2014(em milhões de passageiros)

Aeroporto	Capacidade em 2010	Capacidade em 2014	Variação %
Manaus	2,5	5,0	100,0%
Fortaleza	3,0	6,0	100,0%
Brasília	10,	18,0	80,0%
Guarulhos	20,5	35,0	70,7%
Salvador	10,5	10,5	0,0%
Campinas	3,5	11,0	214,3%
Cuiabá	1,6	2,8	75,0%
Confins	5,0	8,5	70,0%
Porto Alegre	4,0	8,0	100,0%
Curitiba	6,0	8,0	33,3%
Galeão	18,0	26,0	44,4%
Natal	1,9	1,9	0,0%
Recife	8,0	8,0	0,0%
TOTAL	94,5	148,7	57,4%

Fonte: IPEA

Uma das preocupações mais relevantes da INFRAERO está no atraso das aeronaves, não só em termos de custos repassados das empresas ao preço final da passagem, mas do desconforto dos passageiros que se submetem a essa situação. Além disso, a supersaturação da infraestrutura aeroviária e falta de investimento em sua ampliação impossibilitam o estabelecimento de novas rotas de voos mais rápidas e econômicas para o destino pretendido.

Com o aumento da demanda, em especial, prevista para os eventos da Copa e das Olimpíadas, a Empresa de Infraestrutura Aeroportuária enfrenta ainda outro gargalo: as leis brasileiras de compras governamentais, em especial, a lei 8666/93, a Lei

de Licitações.

Para operação em qualquer aeroporto, assim como em todo empreendimento, a INFRAERO necessita de três licenças, a saber: licença prévia, licença de instalação e licença operacional, conforme art. 8 da resolução Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 237 de 19 de dezembro de 1997, que cita as três definições:

- I - Licença Prévia (LP) - concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação;
- II - Licença de Instalação (LI) - autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante;
- III - Licença de Operação (LO) - autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.(CONAMA, 1997)

Segundo levantamentos do IPEA , o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA), para fornecer a LI, demorou, em média, 47 meses para obras em geral no período entre 2005 e 2010 (IPEA, 2011), ou seja, quase quatro anos para fornecimento de uma das licenças, sem as quais a obra não pode ser autorizada para uso.

Existia também uma grande dificuldade de elaboração do projeto básico de aeroportos. Como já exposto anteriormente, a INFRAERO não possuía pessoal em número suficiente para atender as demandas bem como não existem empresas no mercado em quantidade para suprir as necessidades da Administração. Em média, a duração para elaboração de um projeto é de 12 (doze) meses (IPEA, 2011). Os motivos listados pelos especialistas da Empresa para elaborar o citado projeto são:

- a) Obtenção de dados técnicos preliminares que dependem de contratações de terceiros, cujos preços de licitação por vezes são inexequíveis (geotécnica e topografia, principalmente);
- b) Quadro de pessoal técnico reduzido frente às demandas tanto técnicas quanto operacionais e administrativas;
- c) Restrição à contratação de consultorias especializadas para suporte às disciplinas técnicas que não têm empregados especialistas;

d) Plataforma tecnológica de hardware e software com defasagem em relação às boas práticas de otimização dos recursos (ganho de produtividade) e compatibilização de disciplinas técnicas (diminuição de retrabalhos);

e) Excessivo regramento de controle que fragiliza o papel do técnico, tornando-o mais conservador nos procedimentos e soluções, a fim de evitar impasses de auditoria.

Cabe mencionar o histórico de algumas licitações realizadas e identificar as dificuldades durante o deslinde das obras. Como exemplo, a seguir serão comentados alguns fatos que ocorrem durante a ampliação do Aeroporto de Vitória.

As obras para ampliação do aeroporto capixaba se iniciaram em 2005, mas foram paralisadas em 2008, por indícios de superfaturamento, por exemplo, na terraplanagem e na fundação dos prédios. O consórcio foi intimado a diminuir em R\$ 43,9 milhões (quarenta e três milhões e novecentos mil reais) os custos da obra. A paralisação decorrente gerou desconforto ao governo, o qual cobrou posicionamento do TCU quanto ao embargo do empreendimento.

Em 2009, rescindiu-se o contrato, vindo a ter a expectativa da publicação de novo edital em março de 2011. Em sete de maio de 2014, o Tribunal determina que a INFRAERO realize a nova licitação sugerindo o RDC como modalidade a ser aplicada.

Pode-se concluir, a partir desses dados, que há uma notória diferença entre a teoria e a prática, o cronograma de execução física e a realidade do canteiro de obras. Sem considerar ainda os prazos de análise do Tribunal de Contas da União, verificou-se que, em média, a licitação da INFRAERO, através de dados levantados pelo IPEA, dura, em média, noventa e dois meses, ou seja, 7(sete) anos e 8(oito) meses. Isso indicava que, com as tendências crescentes de usuários do transporte aéreo, uma vez concluída a obra, já estaria defasada e não atenderia as necessidades para a qual a licitação havia sido realizada. Aliás, nenhum dos 13 aeroportos para os quais havia os planos de investimento para a Copa seria concluído em tempo, mas só depois de 2016.

O cenário era preocupante tendo em vista que o fluxo de turistas previsto aumentaria em 80%, e, em termos absolutos, mais de 3 milhões de visitantes, conforme Ernst e Young (2010). Paralelamente, no mesmo estudo, as empresas também já

solicitaram a abertura de mais 1523 voos³ para o período da Copa. Em outras palavras, a atividade aérea certamente aumentaria. Dados do Ministério do Turismo comprovam o aumento no fluxo de turistas em 2014 no país motivado pela Copa.⁴

Contudo, cabe salientar que, embora se esperasse um número maior de pessoas, é importante mencionar que a maior preocupação, sem dúvidas, não era o pico aparente de turistas nos eventos, mesmo porque os aumentos, ainda que relevantes, iriam se concentrar em intervalos determinados. A prioridade estava em suprir as demandas estimadas para os períodos vindouros.

Não existia nenhuma solução aparente neste contexto. A Administração aparentemente não poderia encontrar uma solução mais prática nos termos das leis tradicionais de Licitação dados os prazos. Parecia então que só existiria uma alternativa: um trabalho conjunto com entidades privadas, que não sofrem com a lentidão dos ritos licitatórios.

Algumas possibilidades poderiam ser traçadas: formação de uma Sociedade Anônima de capital aberto, estabelecimento de Parcerias Público Privadas (PPP) ou Concessão de áreas de expressiva rentabilidade a entes privados.

Cabe destacar o grande sucesso na aplicação mundial de concessões no transporte aéreo, como os casos bem sucedidos no México, Chile e Peru. Destaco o primeiro país.

No México, o cenário inclusive apresentava certa similitude com o Brasil em termos de extensão territorial, nível de desenvolvimento e número de aeroportos. Após estudos realizados pela Secretaria de Comunicação e Transportes do México, em 1996, verificaram que as empresas, na expectativa de lucros maiores, viabilizariam maior desenvolvimento das áreas do aeroporto, ampliando também as áreas comerciais, não só para os passageiros, mas também para o público não viajante.

³ Disponível em <http://www.valor.com.br/empresas/3387746/aereas-solicitam-1523-voos-extras-para-atender-demanda-da-copa>. Acesso em 20.set. 2014.

⁴ Disponível em http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20141023_01.html. Acesso em 15.mai.2015.

Naquele país, os aeroportos foram divididos em dois conjuntos: os de maior rentabilidade e os de menor rentabilidade. Os pertencentes ao primeiro bloco foram objeto de concessões, enquanto o segundo se manteve com a empresa estatal.

Para o caso de concessões, a legislação brasileira já possibilita a previsão de exploração de aeroportos por entes privados por meio do Código Brasileiro de Aeronáutica, no inciso IV:

Art. 36. Os aeródromos públicos serão construídos, mantidos e explorados:
I - diretamente, pela União;
II - por empresas especializadas da Administração Federal Indireta ou suas subsidiárias, vinculadas ao Ministério da Aeronáutica;
III - mediante convênio com os Estados ou Municípios;
IV - por concessão ou autorização. (grifo meu) (CBA, 1986)

Existiam outras vantagens que favoreceriam as concessões, como a possibilidade de aumento da qualidade dos serviços prestados, políticas claras que definiriam as remunerações devidas ao investidor e as revisões das tarefas a serem cumpridas pela contratada. Cabe ainda citar a importância da possibilidade de maior concorrência entre os aeroportos.

Veja o que cita Respício Espírito Santo (2011) especialista em transporte aéreo e professor da UFRJ: “[...] O principal é o que não ocorre no Brasil. Aqui, os aeroportos não concorrem entre si. O aeroporto do Galeão, no Rio, sequer concorre com Guarulhos ou Brasília. Eles deveriam disputar entre si como ponto de partida internacional e ponto de distribuição para outras capitais menores”⁵.

Outra alternativa posta era a parceria público privada. Regulada pela lei 11.079, de 30 de dezembro de 2004, competiria ao setor privado a construção do edifício e a operação do terminal pela INFRAERO, com posterior devolução das estruturas para o Estado, após a conclusão do contrato.

As condições para sua efetivação são valores contratuais superiores a R\$ 20(vinte) milhões e vigências acima de 5(cinco) anos. O grande avanço estaria em

⁵ Disponível em <http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/precisamos-da-concorrenca-para-sermos-eficientes>. Acesso em 22.set. 2014.

compartilhar com o meio privado os riscos de determinado empreendimento, pagando-lhe pelo serviço que tenha atendido conforme critérios objetivos (indicadores de desempenho) fixados em contrato. Tratava-se então de não só realizar a obra, mas também fornecer um serviço de qualidade ao usuário.

Cabe destacar também outros aspectos relevantes no artigo 4º da lei 11.079/2004, nos quais cabem destaques especiais os incisos I e VI:

Art. 4º Na contratação de parceria público-privada serão observadas as seguintes diretrizes:

- I – eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade;
- II – respeito aos interesses e direitos dos destinatários dos serviços e dos entes privados incumbidos da sua execução;
- III – indelegabilidade das funções de regulação, jurisdicional, do exercício do poder de polícia e de outras atividades exclusivas do Estado;
- IV – responsabilidade fiscal na celebração e execução das parcerias;
- V – transparência dos procedimentos e das decisões;
- VI – repartição objetiva de riscos entre as partes;
- VII – sustentabilidade financeira e vantagens socioeconômicas dos projetos de parceria. (BRASIL, 2004)

É possível observar também em alguns países emergentes a Parceria Público Privada (PPP) como uma solução adequada para o desenvolvimento da infraestrutura no país, fazendo frente à problemática das restrições orçamentárias, crescimentos modestos na economia e administrações públicas pouco eficientes.

Vale citar o caso de sucesso da Índia e dos seus aeroportos de Bangalore e de Nova Deli. O governo se revelava o único investidor e o montante aplicado não era suficiente para aperfeiçoar as estruturas do transporte aéreo. O monopólio existente encarecia os serviços prestados ao público, que eram de baixa qualidade. A saída encontrada foi a PPP como meio mais rápido para provocar as mudanças na qualidade de desempenho dos serviços prestados, por meio da junção de três pontos-chaves para o sucesso: o acesso ao conhecimento especializado, com experiência operacional, capacidade de investimento e parceiros locais compromissados.

Em 2003, o governo deu início às reformas no sistema aéreo, permitindo então o início dos investimentos privados e dos estudos para desenvolvimento de projetos para 45 (quarenta e cinco) aeroportos por meio de PPP. Por outro lado, o governo também ofereceu incentivos às empresas para ampliar as suas oportunidades e possibilitar recuperações mais rápidas dos valores investidos.

Além disso, o governo indiano também permitiu o desenvolvimento de atividades que não são diretamente relacionadas com a atividade aérea, dentre elas, a permissão para construção de grandes centros comerciais (à exemplo que se verifica no Reino Unido, também conduzido por PPP). Além disso, notabilizou-se nessa PPP a relevância dada não só ao aeroporto, mas também às estruturas que dão suporte de acesso ao aeroporto, como ruas e avenidas.

Diante dessas possibilidades, parecia a parceria pública privada ou as concessões as soluções mais práticas e viáveis no momento para o problema da infraestrutura aeroportuária. Contudo, segundo a opinião de especialistas do IPEA, em apresentação realizada no TCU,⁶ os modelos acima não poderiam ser utilizados para atender as prioridades decorrentes dos eventos desportivos.

Em primeiro lugar, levantou-se a questão de que não havia uma normatização forte para o assunto de concessões ou PPP e que, para sua maior rigidez, deveria ocorrer maior interação entre os vários entes governamentais.

Em segundo lugar, para a consecução dos modelos acima, seria necessário não só um longo período de estudos para definição e elaboração de modelos, mas também para aplicação. Diante do exíguo tempo para o início dos eventos desportivos, a possibilidade de colocá-las em prática não se mostraria viável.

Em 2011, o ministro da Secretaria de Aviação Civil, Wagner Bittencourt, entendeu também que a INFRAERO precisava de três anos para ter condições de abertura de capital e despontar como um órgão de maior competitividade, voltada para ampliação dos negócios, detentora de maior confiabilidade diante do setor privado.⁷ A partir daí, as parceiras públicas privadas se revelariam mais fortes e decisivas para ampliação necessária da infraestrutura do transporte aéreo.

⁶Disponível em http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/TCU/imprensa/noticia/noticias_arquivos. Acesso em 20.set. 2014.

⁷Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/466488/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em 20.set. 2014.

Há de se considerar também que, assim como citado anteriormente, a maior preocupação não era apenas atender os picos de demanda ocasionados pelos eventos esportivos, mas suprir as carências já observadas e fazer frente à escalada do número de usuários do sistema aéreo. A solução portanto deveria levar em consideração um intervalo de tempo maior e não apenas paliativos.

Considerando que, as concessões no Brasil, no setor em questão, ainda não tinham grande tradição, pelo contrário, se tratavam de um assunto ainda pouco conhecido, o risco de se cometerem erros na elaboração das cláusulas contratuais poderiam se reverter em efeitos danosos aos passageiros por um longo prazo de tempo, prazo de vigência característico das concessões públicas. Sendo assim, não era a intenção dos órgãos governamentais correr esses riscos a fim de atender as demandas da Copa e das Olimpíadas.

Diante desse quadro e das incertezas, construiu-se o início da história do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) no contexto das compras governamentais como uma alternativa para a ampliação, em tempo, da infraestrutura aeroportuária que atendesse as necessidades dos maiores eventos esportivos da década.

5. HISTÓRICO DO RDC

Para entendermos o surgimento de estudos para sanção da Lei Diferenciada de Contratações, faz-se necessário primeiramente entender a inserção de nosso país no contexto olímpico. A retrospectiva inicia-se com os Jogos Panamericanos de 2007, sediados no Rio de Janeiro.

O evento se revelou um sucesso. Na avaliação do Comitê Olímpico Internacional foi o maior de todos os tempos. Diante dessa avaliação, nosso país adquiriu respaldo e bom retrospecto para voos ainda maiores.

Diante da possibilidade de receber a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016, o governo brasileiro, sob o aval do presidente Lula, iniciou todos os procedimentos para os preparativos de candidatura. A vontade política estava

determinada no sentido do aval positivo para a realização das competições em terras tupiniquins.

Contudo, há de se convir que os Jogos Panamericanos não se comparavam em magnitude com os que se pretendiam sediar. Enquanto que, para os primeiros, 8 mil atletas participaram das competições, para as futuras, há uma expectativa de receber 25 mil jornalistas, 10,9 mil atletas, oriundos de mais de 200 países, ou seja, quase o quádruplo de nações envolvidas, em comparação ao evento de 2007.⁸

Esses e tantos outros dados nos oferecem a magnitude da Copa e da Olimpíada. É importante também mencionar que esses eventos esportivos são excelentes mecanismos de desenvolvimento econômico e de projeção no cenário mundial. Faz-se necessário, então, para que se alcance o sucesso desejado, grandes esforços não só para o cumprimento do cronograma pelos comitês olímpicos, mas também para construção de uma logística adequada para deslocamento dos atletas. O sucesso na Copa e nas Olimpíadas renderia o natural reconhecimento no âmbito internacional.

Após sua eleição do país para sediar as competições, com as experiências percebidas nos jogos de 2007 e com as projeções de aumento de demanda, diagnosticou-se que a infraestrutura não se revelava suficiente para atender ao fluxo de visitantes de vários países, à crescente mobilidade de pessoas a ocorrer entre as sedes da Copa bem como à estrutura esportiva exigida pelos padrões de qualidade internacionais. Some-se a isso o pouco tempo para tornar tudo isso uma realidade.

Contudo, o Governo, ao realizar o planejamento das atividades, encontrou um sério gargalo nos processos licitatórios e o seu respectivo arcabouço jurídico que os fundamentavam, o qual não fornecia a celeridade necessária para o cumprimento dos prazos. Algo de imediato deveria ser feito.

É importante mencionar também que já havia tentativas no sentido de promover o aperfeiçoamento nas compras governamentais por meio de Projetos de lei

⁸ Disponível em http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20140925_5.html. Acesso em 20.set. 2014.

(PL), como o nº 146/2003. De um de seus anexos, gerou-se o PL 7.709/2007, posteriormente denominado PLC nº 32/2007.

Essa medida permaneceu parada no Senado por causa das discussões geradas pelos seus dispositivos desde o dia 2 de junho de 2010. Dada a premente necessidade de dar a celeridade às obras da Copa e das Olimpíadas, o Poder Executivo utilizou-se de uma manobra ao acrescentar o tema em uma lei de conversão de uma medida provisória, cujo tema estava atrelado a assuntos da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

Diante dessas tratativas, gerou-se uma grande polêmica no Congresso Nacional, em especial, na bancada do PSDB, DEM e PPS, os quais, conjuntamente, ajuizaram uma Ação de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4645 no Supremo Tribunal Federal (STF).

Acrescentou-se aos debates o posicionamento do procurador-geral da República, Roberto Gurgel, o qual denuncia a violação da separação dos poderes, uma inconstitucionalidade formal.

Essas e outras discussões ainda são constantemente levantadas e as críticas ao novo regime continuam, mas é bem verdade que o Governo manteve sua posição, enaltecendo os seus grandes avanços em relação à lei 8666/93. Além disso, reforça e já colhe os primeiros frutos com resultados práticos de agilidade processual nos procedimentos licitatórios regidos pela lei 12.462/11.

A seguir, vamos colocar o posicionamento de vários órgãos sobre o tema, os quais estão sendo motivo de estudo para a revisão da lei de 1993, a qual, já se mostra pouco eficiente. Quanto a essa questão, não há dúvidas. O Governo reconhece a necessidade de avanços e melhoria na eficiência das compras públicas.

Diante do exposto, vamos a partir de agora considerar os posicionamentos de alguns órgãos públicos sobre o assunto.

5.1. Órgãos favoráveis

Os órgãos a favor do Regime Diferenciado de Contratações nos vários discursos afirmaram que a lei se mostrava um avanço à 8666/93, em especial, por atender claramente a eficiência, efetividade e economicidade. Além disso, citavam que ele se trata de código que condensa todos os procedimentos licitatórios necessários para consecução do certame. Era um destaque positivo a ser enaltecido quando percebemos a existência de um vasto número de leis, decretos e medidas provisórias existentes.

Acreditava-se também que, mesmo sendo aplicada, a princípio, para cumprir os objetivos elencados no artigo primeiro da lei, sem dúvida, poderia englobar outras áreas das compras do governo. Vale mencionar que sua aplicação já se encontra ampliada, voltando-se também ao PAC e à área da educação.

Os órgãos como TCU defenderam claramente a opção dada pelo RDC para utilização ampla do pregão eletrônico para obras, antes vetada pelo decreto nº 5450/05, no seu artigo 6º. As implicações de economia de verbas públicas poderiam se mostrar significativas.

Para o ministro do Tribunal de Contas, Benjamin Zymler, o normativo trazia a novidade da remuneração variável. Com isso, a empresa vencedora, de acordo com seus resultados, poderia receber mais, com base em critérios objetivos definidos em edital. Os fornecedores seriam assim incentivados a melhorarem o seu desempenho, reduzindo o prazo de vigência da obra. Era um claro incentivo à eficiência e à eficácia.

Com o RDC, a publicidade encontrava-se mais coerente com a realidade atual, estabelecendo que a veiculação das informações sobre o certame se realizasse por meio de algum site de acesso amplo à população. De fato, a internet se revela o melhor meio de divulgação de informações, chamando um número maior de potenciais participantes para as licitações.

Outras novidades foram bem referenciadas nos posicionamentos do TCU, por exemplo, os contratos de eficiência. Sagraria-se vencedora aquela que oferecer o menor desconto sobre as despesas correntes da administração como água e luz, resultando em economia significativa e um incentivo à eficiência.

O orçamento sigiloso gerou críticas no princípio, mas os efeitos, de acordo com os defensores do Regime, foram positivos e impactaram diretamente no princípio da economicidade. Segundo o ministro, as propostas, muitas vezes, eram definidas em função do valor de referência e não do preço que de fato valem.

Muitas manifestações contrárias ao disposto também foram colocadas, mas, na visão do Tribunal de Contas, não haveria a necessidade de constar o valor inicial uma vez que são as informações objetivas constantes no edital que determinarão a composição da planilha de custos de cada empresa. Em outras palavras, mostrava-se dispensável o valor do objeto.

Contudo, é válido salientar que, apesar do reconhecimento de avanços significativos em relação à lei 8.666/93, o ministro Augusto Nardes faz uma ressalva que seria precipitado, no contexto atual, emitir um parecer definitivo sobre o RDC⁹. Ele ainda afirmou em há uma divisão de opiniões sobre a contratação integrada e o Regime em uma audiência com o presidente da CAU/BR¹⁰.

A Casa Civil defendeu que esse procedimento é fortemente recomendado nos países da OCDE e nos Estados Unidos¹¹. Havia também uma clara preocupação dessa Organização em informar que não há qualquer ato contrário à publicidade, uma vez que os orçamentos estariam à disposição dos órgãos de controle para conferência e auditoria.

Segundo as experiências observadas pela Casa Civil, um dos maiores progressos foi a contratação integrada. Por meio dela, a empresa vencedora do certame, de posse do anteprojeto básico, poderia confeccionar o projeto básico e o projeto executivo, algo impossível pelas regras da lei 8666/93.

⁹ Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rce/article/download/31712/30504>. Acesso em 15.05.2015.

¹⁰ Disponível em <http://caudf.org.br/portal/index.php/m-imprensa/856-cau-br-e-tcu-se-reúnem-para-discutir-a-lei-de-licitações.html>. Acesso em 15.05.2015.

¹¹ Disponível em <http://www.senado.gov.br/noticias/OpinioPublica/inc/senamidia/notSenamidia.asp?ud=20110628&datNoticia=20110628&codNoticia=571293&nomeOrgao=&nomeJornal=Valor+Econ%C3%B4mico&codOrgao=2729&tipPagina=1>. Acesso em 22.set. 2014.

As implicações práticas desse dispositivo estavam em uma significativa redução da celebração de novos termos aditivos bem como no repasse dos riscos de eventuais problemas na execução da obra à contratada. A economia de recursos públicos seria significativa e se reduziria a probabilidade de atrasos na conclusão das obras.

Havia uma clara expectativa do Governo também para que o Regime Diferenciado de Contratações também atingisse os resultados esperados em outras áreas, como no PAC e na área da educação.

5.2. Pontos desfavoráveis

Havia uma massa, como mencionado anteriormente, que se manifestava contrária à Lei 12462/11 por inúmeros aspectos os quais serão considerados a seguir.

Percebia-se uma reclamação contundente levantada no 84º ENIC (Encontro Nacional das Indústrias de Construção) de que não houve qualquer consulta aos engenheiros e outros profissionais para uma participação efetiva para a elaboração de uma lei que, de fato, atingisse seus objetivos.

Durante essa reunião, abordaram que a nova lei traz alguns retrocessos que atentam diretamente aos princípios elencados na Constituição. Se, por um lado, haveria celeridade processual e economia de verbas públicas, por outro se criaria abertura para a corrupção e subjetivismo na análise das propostas e no dispositivo de remuneração variável.

Outro órgão que se manifestou contrário ao regime foi o Ministério Público, taxando a lei como inconstitucional em uma série de pontos, elencados a seguir. Segundo entendimento, não havia como conceder ao Poder Executivo a discricionariedade de definir o regime jurídico para a licitação, ou seja, não há objetividade para sua escolha.

Com relação às obras e aos serviços de engenharia, o Ministério identificou a possibilidade, no regime de contratação integrada, de que, ao se autorizar a empresa contratada realizar o projeto básico e o executivo, cabendo à Administração fornecer o anteprojeto, tornaria o objeto vago demais para ser definido. Com isso, o princípio da competitividade seria violado na medida em que não há clara definição do item a ser licitado.

Na visão de juristas consagrados como Marçal Justen Filho, em debate realizado na Comissão de Finanças e Tributação, ele expôs também que a lei não considerou o quadro de insegurança jurídica gerado pelo grande poder atribuído à Administração e o pouco interesse em assegurar os interesses dos contratados, os quais se encontram em posição pouco vantajosa.¹²

Outro ponto importante era a falta de capacitação para o emprego de novo regime. Se havia dificuldades por parte do agente público no regime atual, o problema sobressaltava ainda mais com uma nova lei, que rompia com muitos conceitos em vigor.

Em outras obras e serviços abrangidos pelo RDC, cabem mencionar os do PAC e da educação, os quais foram fortemente criticados pelas siglas PSDB, PDT E DEM.

A liderança do PDT citou a clara substituição da Lei das Licitações ao inserir no campo de atuação da RDC um número crescente de obras sem a sua previsão no texto original.

Os partidos do PSDB e o PDT avaliaram que, ao permitirem a aplicação da lei nas cidades do interior, pela menor fiscalização nessas áreas, aumentariam os indícios de fraudes e outras tantas irregularidades nos certames. Segundo eles, não existia ainda uma experiência positiva para o exercício dessa lei em programas tão importantes.

¹²Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cft/documentos/notas-taquigraficas/nt26062012regime-diferenciado-de-contratacoes-ublicas-2014-rdc-instituido-pela-lei-no-12.462-11>. Acesso em 22.set. 2014.

Para os políticos da sigla DEM, seria totalmente desnecessária a inclusão do RDC nessa medida provisória. Discutiram que não há complexidade na construção de uma escola pública, sendo, assim, desnecessário o emprego do novo regime em detrimento à lei de Licitações. À exemplo também do PDT, criticaram também a aplicação da lei 12.462/11 como a nova sistemática das compras governamentais em abandono à lei 8666/93.

As maiores insatisfações declaradas partiram do PSDB, na pessoa do senador Cássio Cunha Lima¹³, o qual acrescentou que o novo diploma não se aplica aos Estados e Municípios. O político tucano afirma que se trata de um claro desvio às definições pontuadas no Congresso Nacional para os processos licitatórios a serem adotados no Brasil.

Ele ainda complementou que as obras da Copa do Mundo, Olimpíadas, do PAC e do SUS que utilizam o RDC somam quase 80% de todas as obras a serem realizadas pelo governo. Isso significa que essas não estariam sob regime da lei de Licitações, sendo assim os riscos de corrupção e de mal emprego do dinheiro público seriam enormes.

6. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E REFORMA DO ESTADO

A seguir serão estabelecidas as principais definições referentes à eficiência, fazendo-se uma contraposição à eficácia. Em um segundo momento o princípio da eficiência será mencionado, vinculado à Reforma Gerencial de 1995 e analisado à luz dos diplomas da Constituição e do RDC.

A eficácia está intrinsecamente voltada para atingir os objetivos enquanto a eficiência se preocupa com a relação entre custos e benefícios, enfatizando os métodos e

¹³ Disponível em <http://noticias.terra.com.br/educacao/senado-aprova-flexibilizar-licitacoes-para-construcao-de-escolas,bd4c42ba7d2da310VgnCLD200000bbcecb0aRCRD.html>. Acesso em 22.set. 2014.

racionalidade dos meios disponíveis para o alcance do fim que se espera. Enquanto o primeiro está voltado para os resultados, o último volta-se para aspectos organizacionais internos da Administração. Nesse sentido então é possível perceber que é possível ser eficiente sem ser eficaz; o contrário também é verdadeiro.

Diante do exposto, é possível inferir que a definição de eficiência está intrinsecamente ligada a aspectos econômicos, uma vez que se é esperado do gestor o alcance dos objetivos com o menor uso de recursos orçamentários. Diante desse aspecto, é possível perceber que só é possível uma administração eficiente por meio de procedimentos mais flexíveis, da maior racionalidade da máquina do Estado e do melhor desempenho dos agentes públicos em suas funções.

A eficiência foi um tema perseguido nas reformas do aparato público, percebidas em especial nos Estados Unidos e na Inglaterra, na década de 1980, e no Brasil, na década posterior, com a Reforma Gerencial de 1995. No que tange à administração das organizações do setor público, exigiu-se uma profunda mudança, de um modelo burocrático para o gerencial. Contudo faz-se importante destacar que os valores tradicionais advindos desse modelo burocrático como a legitimidade democrática e proteção aos valores públicos se conservaram nessa transformação.

A história do Estado mostrou que a tarefa de transformação do Estado em uma estrutura mais eficiente não é fácil, em especial pelas fortes marcas do patrimonialismo e do clientelismo. Essas mudanças contudo deveriam ser urgentes em função da globalização e da aproximação do país aos desenvolvidos, onde a máquina encontra-se em níveis mais avançados de eficiência. O princípio então implícito no texto constitucional ganhou o destaque necessário e impulsionou outras mudanças.

A Reforma destacou a importância da administração por resultados, a meritocracia e seus aspectos e foco no cidadão. A nova visão trouxe a necessidade de reformulação na prestação de serviços públicos os quais são regidos por processos extremamente burocratizados e excessivamente formais. Assim sendo, o convite à Administração está na maior flexibilidade dos procedimentos e nas políticas públicas.

A gestão por resultados nos remete ao alcance da eficiência, efetividade e *accountability* das políticas públicas por meio de indicadores de desempenho,

monitoramento dos resultados e diagnóstico dos seus efeitos. Aí está o maior foco da Reforma Gerencial.

Para se atingir essa eficiência, a Reforma deu ênfase às funções administrativas voltadas para a utilização racional dos recursos e insumos disponíveis, por meio do planejamento, gerenciamento dos custos, pessoal, dentre outras políticas. Esses aspectos da gestão seriam entendidos como essenciais para o funcionamento eficiente da máquina estatal.

Foi nesse contexto que, por meio da Emenda Constitucional nº 19/98, houve a introdução à Carta Magna o princípio da eficiência, decorrente da clara percepção de que as atividades administrativas deveriam ser desburocratizadas, para o alcance dos objetivos com o uso racional de recursos. Tratou-se de uma resposta à sociedade das pressões exercidas para a premência de rapidez na implementação das políticas públicas.

Nessa linha, a lei do RDC alinhou-se com os preceitos da Reforma, colocando o princípio da eficiência como norteador dessas licitações e contratos, o que não estava previsto de maneira expressa, embora igualmente aplicável, na Lei 8.666/93. Assim cita o novo Regime:

Art. 3º As licitações e contratações realizadas em conformidade com o RDC deverão observar os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da **eficiência**, da probidade administrativa, da economicidade, do desenvolvimento nacional sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. (grifo do autor)(BRASIL, 2011)

O RDC, instituído pela lei Federal 12.462, de 5 de agosto de 2011 é um regime especial de contratação pública e possui uma série de objetivos, dentre eles aumentar a eficiência das contratações públicas, inclusive sob os pontos de vista ambiental e socioeconômico, além de aumentar a competitividade e melhorar a relação custo/benefício nessas contratações. Assim, o Governo pretende diminuir as enormes diferenças atualmente existentes entre contratações públicas e privadas no que tange aos aspectos eficiência, preço, cumprimento de prazos, dentre outros.

De forma a concretizar esses objetivos, a lei 12.462/11 estabelece como diretrizes desse regime: 1) a padronização de objetos contratuais, editais e contratos, o

que visa diminuir o prazo necessário para a preparação da licitação; 2) a análise da maior vantagem da contratação considerando custos e benefícios, diretos e indiretos, de natureza econômica, social ou ambiental; 3) contratos com previsão de remuneração variável para o contratado, de acordo com sua performance, dentre outras.

Adicionalmente, o novo dispositivo inova frente à atual lei em uma série de outros pontos positivos como a manutenção em sigilo dos orçamentos utilizados para orçar a contratação, a possibilidade de o edital indicar marca de produtos ou modelos obrigatórios, desde que necessário para fins de padronização e que seja aceito o oferecimento de produtos/modelos similares, a possibilidade de a Administração exigir que determinado produto ou processo possua certificação ambiental como condição para participação na licitação, a autorização para que o órgão público exija do licitante, no caso de fornecimento de produtos, carta de solidariedade com o fabricante, quando o licitante for apenas revendedor ou distribuidor, a determinação de que, como regra geral, as licitações do RDC serão processadas sempre com a abertura das propostas comerciais antes dos documentos de habilitação, sendo a fase de habilitação admitida antes da fase de classificação das propostas apenas em casos excepcionais, por fim, a possibilidade de que os licitantes somente poderão recorrer de certos atos caso tenham manifestado previamente sua intenção, como atualmente ocorre nos pregões, além de outras melhorias.

Para se compreender melhor o tema, serão descritas a seguir as principais inovações observadas no RDC e que foram aplicadas nas licitações da INFRAERO. Lançadas as bases teóricas, os estudos comparativos poderão ser realizados, à luz da proposta deste trabalho.

7. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão analisadas algumas inovações do Regime Diferenciado de Contratações em comparação com a lei 8666/93 que, em tese, viabilizariam a eficiência, entendendo como a realização do objeto com a utilização ótima dos recursos disponíveis, afirmada não só pela redução de custos mas também de tempo de trabalho. Contudo, não foram expostas todas as particularidades desse regime de exceção, tendo em vista que, no estudo de caso da INFRAERO, não foi verificada a aplicação ampla de todas as novas ferramentas proporcionadas, como contrato de eficiência e remuneração variável.

O foco então será realizar o comparativo teórico entre o RDC e a LGL nos seguintes aspectos em que foi possível fazer análises quantitativas e qualitativas quanto aos custos envolvidos e ao tempo para a consecução do objeto: contratação integrada, o uso do meio eletrônico, inversão de fases e unicidade recursal e, por fim, o orçamento sigiloso.

7.1 Contratação Integrada

A contratação integrada é definida como um novo regime de licitação, conforme art.8º da lei 12.462/11, possibilitando a realização de uma obra ou serviço de engenharia sem o projeto básico, elemento antes obrigatório para iniciar os procedimentos de uma licitação tradicional, conforme art. 7º da lei 8666/93, no parágrafo 2º: “As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório”. (BRASIL, 1993)

Com isso, também percebemos outra diferenciação entre as duas leis: enquanto na Lei Geral de Licitações é vedada a participação na licitação da empresa que confeccionou o projeto básico, no novo Regime essa limitação já não se percebe tendo em vista que a contratada realizará a obra e o projeto concomitantemente.

Cabe ressaltar que a contratação integrada, equivalente ao *turn-key* ou EPC (*Engineering, Procurement and Construction Contracts*), não é uma novidade no contexto da Administração Pública, uma vez que tais procedimentos específicos já podem ser identificados no decreto 2.745/98, que regulamenta o regime de licitações da PETROBRÁS. Nesse diploma, é possível encontrar o respaldo legal para o início dos procedimentos licitatórios com estudos menos pormenorizados que um projeto básico, possibilitando que a sua elaboração ocorra durante os trabalhos da empresa vencedora do certame.

Nesse sentido, o legislador do Regime identificou um dos maiores gargalos para as licitações de obras públicas no país: a elaboração de um bom projeto básico. Ele é essencial para a definição adequada do objeto e dos valores para contratação. Quando se percebem vícios no projeto, que comprometem a conclusão da obra, a contratada força a Administração a celebrar os termos aditivos (TA), gerando custos adicionais.

Essa problemática se revela antiga e referenciada em acórdãos do Tribunal de Contas da União de 2002, como o 77/02 – Plenário:

Creio que se possa, nesse ponto repetir o que tenho insistentemente, afirmado acerca do aodamento com que são feitos os projetos de engenharia para a grande maioria das obras realizadas pelo Poder Público em nosso País, independentemente da esfera governamental em que se encontrem tais obras. O Projeto Básico, que deve ser como elemento fundamental para a realização de qualquer licitação [...], mas tem sido constantemente mal elaborado [...], o que é lamentável, por se tornar fonte de desvios e toda sorte de irregularidades que se tem notícia no Brasil.(TCU, 2002)

Nesse sentido, ao transferir a responsabilidade de confecção do projeto básico e executivo, os riscos da elaboração recaem sobre o particular, e a celebração de TA encontra-se bastante limitada, ressalvada nos casos de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro ou por alterações julgadas necessárias pela Administração para atendimento pleno do objeto licitatório, conforme art. 9º, §4:

Antes, existia o respaldo legal para a confecção do TA, baseado no fulcro do artigo 65 da lei 8666/93, até o limite de 25% (vinte e cinco por cento), no caso de serviços, obras ou compras, do valor inicial do contrato. Sob esse pretexto da lei, as empresas buscavam auferir lucros ainda maiores sobre o instrumento inicialmente celebrado com a Administração.

É oportuno mencionar que os termos aditivos cujos temas não são remetidos à questão do equilíbrio econômico-financeiro, como exemplo, informações incorretas em função de erro de digitação, não se encontram proibidos no novo diploma. Em verdade, o RDC pretende restringir a questões essencialmente de ordem econômica.

No caso da contratação integrada, o anteprojeto de engenharia é elemento necessário para realização da licitação. A sua função é descrita pela NBR 13.531:1995, e os seus principais pontos descritos no art. 9º da lei 12.462/11:

- a) a demonstração e a justificativa do programa de necessidades, a visão global dos investimentos e as definições quanto ao nível de serviço desejado;
- b) as condições de solidez, segurança, durabilidade e prazo de entrega, observado o disposto no caput e no § 1º do art. 6º desta Lei;
- c) a estética do projeto arquitetônico; e
- d) os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade; (BRASIL, 2011)

Para tornar os dados ainda mais claros, a seguir consta a comparação entre o anteprojeto e o projeto básico:

Tabela 3: Comparação produtos gerados pelo anteprojeto e pelo projeto básico

Anteprojeto	Projeto Básico	O que o Projeto Básico produz a mais que o Anteprojeto
Conceituação e plantas baixas esquemáticas de todos os níveis	Plantas detalhadas e ampliadas de todos os níveis e memoriais descritivos	Plantas detalhadas (vs. Plantas esquemáticas) Memoriais descritivos
Corte transversal e longitudinal	Cortes transversais e longitudinais	-
Elevação das fachadas principais	Elevação de todas as fachadas	Elevação de todas as fachadas (vs. das fachadas principais)
Perspectivas externas e internas	Perspectivas externas e internas	-
Simulações e estudos básicos do layout interno	Estudos definitivos do layout	Estudos definitivos do layout (vs. estudos básicos layout interno)
Considerações conceituacionais quanto	Projetos básicos e memoriais descritivos de todas as instalações prediais (ar-	Projetos básicos e memoriais descritivos de todas as instalações

premissas e necessidades condicionado, elétrica, hidráulica, prediais(vs. Conceituação das para instalações prediais incêndio, gás, circuito fechado de TV, premissas e necessidades de controle de acesso, paisagismo, etc.) instalações prediais)

Estimativa macro de custos Estimativa detalhada de custos

Estimativa detalhada de custos
(vs. estimativa macro de custos)

Fonte: RIBEIRO, PRADO, PINTO JUNIOR, 2012

A partir das análises anteriores, é perceptível importantes diferenças entre os dois, sendo o Regime aquele que requer um nível de detalhamento menor, podendo implicar em obras com qualidade diferente do esperado pelo contratante. Nesse sentido, o rígido acompanhamento pela Administração na elaboração dos projetos básico e executivo se mostra uma saída interessante para mitigar esses problemas durante a obra.

Uma outra alternativa é optar pela contratação integrada em que o contratado venha a operar a infraestrutura por um prazo de 5(cinco) anos, pelo menos. Assim sendo, a empresa será forçada a optar por materiais duradouros e soluções de engenharia que viabilizem empreendimentos de qualidade para exploração com custos mínimos de reparo e manutenção.

Um ponto crucial que traz a inovação da contratação integrada está na análise da alocação de riscos. Ela então propõe uma clareza objetiva na repartição dos riscos, os quais, na lei 8666/93, estavam atribuídos em grande parte ao Poder Público. Eles, nessa nova visão, se encontram alocados para as partes contratuais que possuem maior capacidade de gerência.

A Administração então define por meio da matriz de riscos todas as eventualidades e os firmará objetivamente no instrumento convocatório bem como os meios com eles serão mitigados. É notável então, a partir dessa clareza proporcionada no contrato, maior segurança jurídica e redução das incertezas futuras.

7.2 O incentivo ao uso dos meios eletrônicos

A lei 8666/93 não realiza significativo incentivo ao meio eletrônico. Nas fases de habilitação e proposta de preços, os representantes da empresa precisam estar

no local previsto em edital para participação do certame. O Regime Diferenciado de Contratações incentiva o formato eletrônico para o procedimento licitatório.

O artigo 13 da lei 12.462/11 assim dispõe:

Art. 13. As licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a presencial. Parágrafo único. Nos procedimentos realizados por meio eletrônico, a administração pública poderá determinar, como condição de validade e eficácia, que os licitantes pratiquem seus atos em formato eletrônico.(BRASIL, 2011)

Essa preferência se dá pelas experiências exitosas do pregão eletrônico, que resultaram na agilidade dos procedimentos e na possibilidade de maior transparência dos atos adotados. Isso é fundamental para o controle dos gastos públicos e a identificação de eventuais práticas de corrupção. Além disso, a importância dada ao uso da internet encontra-se em consonância com a eficiência por meio da redução da burocracia.

Ampliou-se também o uso dessas ferramentas eletrônicas para a publicação dos procedimentos licitatórios. Assim regulamenta a lei 8666/93 que os entes da Administração Pública federal, estadual ou municipal deverão publicar os avisos contendo os resumos dos editais em Diário Oficial.

Com o Regime, a publicidade do ato também deverá ser realizado por sítios eletrônicos. Assim dispõe a Lei:

§ 1º A publicidade a que se refere o caput deste artigo, sem prejuízo da faculdade de divulgação direta aos fornecedores, cadastrados ou não, será realizada mediante:

I - publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, ou, no caso de consórcio público, do ente de maior nível entre eles, sem prejuízo da possibilidade de publicação de extrato em jornal diário de grande circulação; e

II - divulgação em sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente encarregado do procedimento licitatório na rede mundial de computadores.(grifo meu)

§ 2º—No caso de licitações cujo valor não ultrapasse R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras ou R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para bens e serviços, inclusive de engenharia, é dispensada a publicação prevista no inciso I do § 1º deste artigo.(BRASIL,2011)

7.3 Inversão de fases e unicidade recursal

Na lei 8666/93, o legislador definiu que, durante o certame, deverá ocorrer em primeiro lugar a qualificação dos licitantes e depois a proposta de cada uma delas. Em termos práticos, a Comissão de Licitação avalia de todos a habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e trabalhista além da declaração referente ao inciso XXXIII do art. 7 da Carta Magna de todas as empresas e, em outro momento, as propostas individuais.

A resolução da ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações) 65/98, a legislação do Pregão, a lei das Parceria Público-Privada (PPP) e a Lei Geral das Concessões adotaram um mecanismo diferente, invertendo a ordem proposta na LGL. Com isso, a Administração examinaria, em primeiro lugar, as propostas e a habilitação da melhor classificada em uma segunda fase.

À despeito da lei 8666/93, na qual percebemos dois momentos para interposição de recursos, no RDC os recursos ocorrem então apenas em um único momento, após a habilitação, à exemplo do pregão. A economia obtida por essa mudança procedimental é, em média, de 25(vinte e cinco) dias corridos (RIBEIRO, PRADO, PINTO JUNIOR, 2012).

Sem dúvida, esse procedimento proporciona maior celeridade à licitação e economia à União pela redução de tempo na análise dos vários documentos pertinentes à fase da habilitação e de envolvimento da comissão de licitações em eventuais impugnações, sejam elas administrativas ou judiciais, que ocorreriam já na fase habilitatória.

7.4 Sigilo temporário de orçamento

Na lei 8666/93, o orçamento de uma obra ou serviço de engenharia deverá ser divulgado e anexado ao edital, com a estimativa de quantidade e preços unitários, conforme consta no parágrafo 2º do artigo 40.

Na Lei de Licitações, essa divulgação se revela fundamental para a propositura dos orçamentos pelas empresas. Para assegurar seu cumprimento, o diploma legal impede o início da licitação sem que exista “orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.”(BRASIL, 1993)

Com o Regime Diferenciado de Contratações, coloca como regra o orçamento sigiloso, a partir do art. 6º, com exceção das licitações que tenham como critério de julgamento o maior desconto. A possibilidade de sua divulgação ampla se dará após o encerramento do processo ou como o decreto 7.581/2011 cita: “apenas e imediatamente após a adjudicação do objeto”(BRASIL, 2011). Cabe contudo desde já mencionar que a regra do sigilo não é válida para os órgãos de controle, os quais possuem acesso irrestrito em qualquer momento ao orçamento.

Tal prática advém de exitosas experiências internacionais e também relatadas como uma forma para combater a corrupção e a ineficiência. Em um documento da OCDE chamado Diretrizes para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas, é citado:

[...] Recorrer à utilização de preços máximos de aquisição apenas quando estes se baseiam numa cuidadosa pesquisa de mercado e se as entidades adjudicantes estiverem convencidas de que se trata de preços muito competitivos. Esses preços mínimos não devem ser publicados, antes devem ser mantidos confidenciais durante o processo ou depositados noutra autoridade pública.(OCDE, 2009)

Outro órgão que emprega o sigilo de orçamento é o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento(BIRD), que regulamenta as licitações que utilizam os recursos por ele concedidos. A própria lei 8666/93 permite a utilização das normas específicas desse Banco por meio do art. 32, em licitações internacionais em que haja utilização de recursos oriundos de organismos financeiros internacionais ou de agências estrangeiras de cooperação.

O órgão bancário estipula que a partir do momento em que se inicia a abertura pública das propostas é interrompida a publicidade. Assim regimenta o item 2.47 – confidencialidade- da Diretrizes para Aquisições Financiadas por Empréstimos do BIRD e Créditos da AID:

Após a abertura das propostas, qualquer informação relativa a exame, esclarecimento, e avaliação de propostas, bem como informação relativa a recomendações de outorga do contrato só serão fornecidas aos licitantes e a terceiros não envolvidos oficialmente nesse processo de avaliação das propostas, após a publicação da outorga do contrato. (BIRD, 2010)

Além da questão do combate ao conluio, a adoção do orçamento sigiloso se fundamentava na realidade observada nas licitações regidas pela 8666/93. As empresas faziam as suas propostas baseadas no valor fixado pela Administração e não com base em sua capacidade técnica. Por meio dessa inovação, a expectativa residia na maior competitividade nas propostas durante a licitação e, por consequência, aumento nos descontos obtidos em relação aos valores estimados. Essa teoria será avaliada a seguir.

7.5 A importância do seguro-garantia

Para tratar sobre esse assunto, é importante também considerar o contexto econômico presenciado entre 2010 e 2014. Com as Olimpíadas, a Copa do Mundo e as obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o governo investiu enormes quantias na infraestrutura do país. Para citar um exemplo, o relatório do PAC 2 aponta investimentos da ordem de R\$ 955 bilhões (novecentos e noventa e cinco bilhões) de reais¹⁴ em obras de grande complexidade.

Diante desse quadro, a relevância de mecanismos que garantam o fiel cumprimento do objeto e a eficiência na execução do objeto se mostra fundamental para dar maior segurança da plena execução dos recursos orçamentários destinados.

Existem outros valores agregados à entrega em tempo de uma obra. No caso aeroportuário, a ampliação da infraestrutura atrai investidores e empresas multinacionais para o país bem como consolida a capacidade do país em receber os maiores eventos internacionais desta década.

¹⁴ Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/PAC2/2Balanco/>. Acesso em 01.out. 2014.

Nesse contexto, a garantia se revela como uma importante ferramenta disponível do Direito para trazer maior segurança à execução dos programas pretendidos pelo governo. O artigo 56 da lei 8666/93 permite que o contratado escolha uma das seguintes modalidades: caução em dinheiro em títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança bancária, das quais a segunda é a mais utilizada. Ainda segundo o diploma, seu valor não poderá exceder a cinco por cento do valor contratual.

Para obras de grande vulto, como é o caso das licitações da INFRAERO, o seguro é de 10% (dez por cento) do valor do contrato. Em tais condições, o seguro não indeniza sequer a Administração, em muitos casos, as eventuais multas por atraso de obras. Os estudos do Tribunal de Contas apontam:

[...] segundo Maia (2011, p. 2), nos contratos administrativos, a indenização das companhias seguradoras limita-se ao pagamento dos prejuízos sofridos pela Administração Pública em razão do descumprimento das obrigações assumidas pelo tomador em relação ao contrato principal:

[...] quando oferecida como garantia de obrigações assumidas pelo tomador em contrato administrativo (art. 56, §1º, II, da Lei nº 8.666/1993), a **Performance Bond** acaba se limitando, na prática, à garantia de indenização por perdas e danos gerados pelo inadimplemento contratual, tendo em vista que, por força do art. 56, §2º da referida Lei – o qual visa assegurar a isonomia entre os concorrentes –, o capital segurado não pode exceder a cinco por cento do valor do contrato principal (podendo chegar a dez por cento, nas hipóteses do art. 56, §3º da Lei nº 8.666/1993).(TCU, 2013)

Sendo assim, com níveis crescentes de investimento observados e múltiplas vantagens competitivas decorrentes do aumento da capacidade da infraestrutura aeroportuária, é razoável pensar que as garantias deveriam ter suas alíquotas revistas para amplificar as chances de sucesso na conclusão das obras previstas.

De fato, com a lei do RDC, a sua importância ganhou reconhecimento, e os percentuais chegaram até 30% (trinta por cento) na aplicação de empreendimentos de grande vulto. Com valores maiores envolvidos, as seguradoras são estimuladas realizarem um crivo maior das empresas com relação à qualificação técnica necessária para consecução do objeto. Além disso, pelos montantes envolvidos, participarão mais ativamente no acompanhamento da execução das obras e no bom uso do dinheiro público. Sendo assim, com a nova relevância encontrada no texto da lei 12.462/11, o Estado ganhou um novo parceiro no combate à corrupção e às empresas que agem de má fé.

Em comparação com outros países, percebemos percentuais de 100% do valor do contrato nos Estados Unidos e de até 30% na Europa, em obras comuns e de grande vulto. É bem verdade que garantias maiores podem implicar em propostas comerciais maiores, entretanto o aumento de chances de um sucesso do empreendimento e os custos decorrentes de um eventual fracasso compensam tais riscos.

Em suma, serão expostas na tabela a seguir as comparações entre a lei 8666/93 e a lei 12.462/11 para maior clareza das informações expostas neste capítulo:

Tabela 4 - Comparação entre leis 8.666/93 e a 12.462/11

TÓPICOS E DISPOSIÇÕES	LEI 8666/93	RDC
Contratação integrada	Modalidade de contratação não prevista na lei nº 8666/93	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. No caso de contratação integrada, o instrumento convocatório deverá conter o anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço.
Orçamento estimado da licitação	Em qualquer situação, o orçamento é público e deve constar do instrumento convocatório, acompanhado das composições de custos unitários e o detalhamento de encargos sociais e do BDI	O orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação, sem prejuízo da divulgação do detalhamento dos quantitativos e das demais informações necessárias para a elaboração das propostas. Nas hipóteses em que for adotado o critério de julgamento por maior desconto, o orçamento será público e constará do instrumento convocatório.
Seqüência da execução de obras	1) Projeto Básico; 2) Projeto Executivo; 3) Execução das obras A execução de cada etapa será precedida da conclusão e aprovação, pela autoridade	1) Projeto Básico; 2) Projeto Executivo; 3) Execução das obras É vedada a realização, sem projeto executivo, de obras e serviços de engenharia para cuja concretização

	competente, dos trabalhos relativos às etapas anteriores, a exceção do projeto executivo, que poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e serviços, se autorizado pela Administração.	tenha sido utilizado o RDC, qualquer que seja o regime adotado. A execução de cada etapa será precedida de projeto executivo para a etapa e da conclusão e aprovação pelo órgão ou entidade contratante, dos trabalhos relativos às etapas anteriores. O projeto executivo de etapa posterior poderá ser desenvolvido concomitantemente com a execução das obras e dos serviços de etapa anterior, desde que autorizado pelo órgão ou entidade contratante. Quando for utilizada a contratação integrada, a obra será licitada a partir de um anteprojeto de engenharia. A elaboração dos projetos básico e executivo constituirá em encargo da contratada.
Publicidade do edital	<ul style="list-style-type: none"> - Avisos de editais de concorrências, tomadas de preços, concursos e leilões devem ser publicados no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do município, conforme o caso. - Também devem ser publicados em jornal diário de grande circulação. - No caso de convite, basta a afixação de cópia do instrumento convocatório em local apropriado. - Não existe previsão de divulgação da licitação na internet 	<ul style="list-style-type: none"> - Publicação de extrato do edital no Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, conforme o caso. - Faculdade de publicação de extrato da licitação em jornal diário de grande circulação. - Obrigação de divulgação em sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitantes ou mantido pelo ente encarregado do procedimento licitatório na rede mundial de computadores. - No caso de licitações cujo valor não ultrapasse R\$ 150.000,00 para obras ou R\$ 80.000,00 para bens e serviços, inclusive de engenharia, é dispensada a publicação prevista no diário oficial.
Ordem das fases de habilitação e apresentação das propostas de preços	Nas concorrências, a fase de habilitação é sempre realizada antes da abertura da proposta de preços	A regra geral do RDC dispõe que a habilitação será realizada depois da abertura e julgamento das propostas de preços e da realização da fase de lances. Contudo, pode ser realizada antes da fase de preços, mediante ato motivado.
Apresentação da documentação de habilitação pelos licitantes	Nas concorrências, todos os licitantes devem apresentar a documentação de habilitação	Será exigida a apresentação dos documentos de habilitação apenas pelo licitante vencedor, exceto no caso de inversão de fases
Forma de realização da licitação	Sempre será presencial	Será realizada preferencialmente mediante a forma eletrônica, podendo ser realizada no formato presencial se houver justificativa.
Recursos	Dos atos administrativos cabem recursos, no prazo de cinco dias	Salvo no caso de inversão de fases, o procedimento licitatório terá uma

	<p>úteis contra a habilitação ou inabilitação de licitantes, julgamento das propostas, anulação ou revogação da licitação e outras hipóteses apresentados no art. 109, I, da Lei 8666/93.</p> <p>Ao ser interposto, o recurso contra o julgamento das propostas ou contra a habilitação ou inabilitação de licitantes, será comunicado aos demais licitantes, será comunicado aos demais licitantes, que poderão impugná-lo no prazo de cinco dias úteis.</p>	<p>fase recursal única, que se seguirá à habilitação do vencedor, em que serão analisados os recursos referentes ao julgamento das propostas ou lances e à habilitação do vencedor.</p> <p>Caberão recursos, no prazo de cinco dias úteis contados a partir da data de intimação ou da lavratura da ata, em face do ato de habilitação ou inabilitação de licitante, do julgamento das propostas e de outras hipóteses elencadas no art. 45, II, da Lei 12.462/11.</p>
<p>Regras para contratos administrativos</p>	<p>Aplica-se o disposto no Capítulo III da Lei 8666/93</p>	<p>Aplicam-se as normas da Lei 8666/93, com exceção das regras específicas previstas na Lei 12.462/11.</p>

Fonte: RIBEIRO/PRADO/PINTO JUNIOR,2012

8. RESULTADOS OBTIDOS

A análise quantitativa se deu por meio da análise comparativa do uso racional dos recursos por meio das leis 12.462/11 e 8666/93, entendendo-o não apenas em termos de custos orçamentários, mas também de pessoal e tempo investido nas atividades.

Para se comparar o desempenho do tempo e de pessoal empregado nas leis 8666/93 e a 12.462/11, foi necessária a consulta a informações públicas de indicador de tempo médio e de recursos administrativos, indicadores já concebidos pela própria Empresa e devidamente atualizados. Paralelamente, realizou-se uma entrevista com alguns servidores do alto escalão com experiência em licitações para reportar a eventual economia de esforço de pessoal. Esse resultado foi comprovado por uma pesquisa que havia se realizado em 2014 na INFRAERO.

Para se avaliar e realizar o comparativo de custos, outro banco de dados foi obtido através da Superintendência de Licitações e Compras que disponibilizou, conforme solicitação, as informações gerais sobre todas as obras realizadas por meio do RDC e da LGL entre os anos de 2010 e 2014. Dentre esses dados, constava a descrição sucinta de todos os objetos licitados, o valor estimado, o valor do contrato e o registro de celebração de eventual termo aditivo.

8.1 O impacto das inovações sobre a eficiência no que tange ao tempo processual

De acordo com os dados obtidos em pesquisas e questionamentos junto à Superintendência de Licitação e Compras, percebe-se que houve significativa redução de tempo em relação à lei 8666/93. O Regime Diferenciado de Contratações mostrou-se cerca de 45% (quarenta e cinco por cento) mais rápida que a concorrência e 35% (trinta e cinco por cento) que a Tomada de Preços.¹⁵

¹⁵ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/425714-OBRA-DA-INFRAERO-SAO-AS-PRIMEIRAS-A-USAR-O-RDC.html>. Acesso em 02.10. 2014.

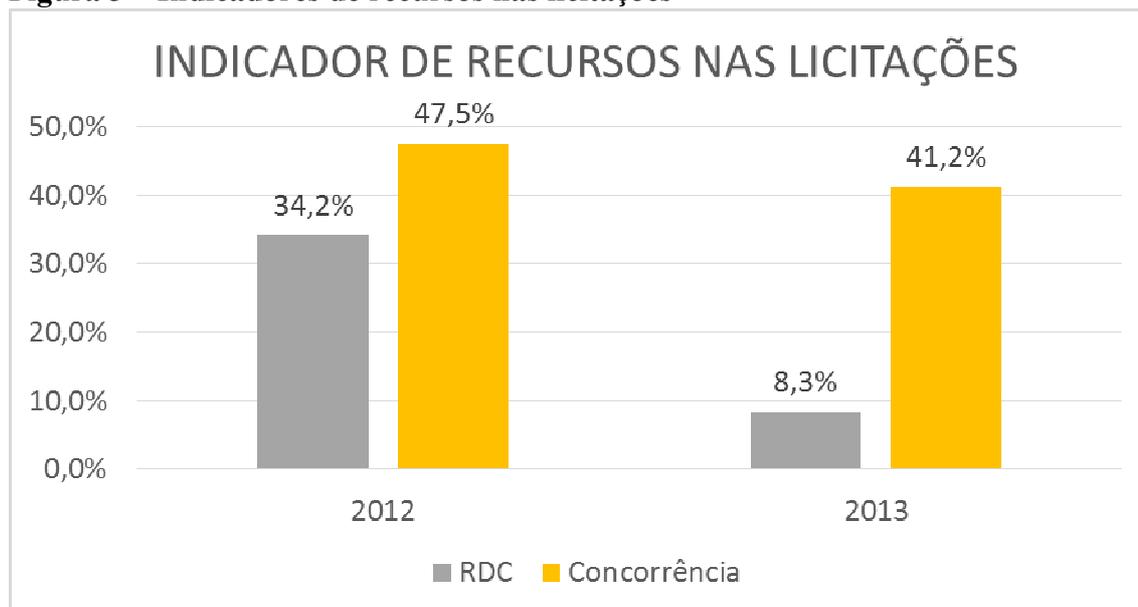
Os expressivos resultados observados na INFRAERO deveram-se à diminuição no prazo legal para apresentação das propostas, unicidade recursal e inversão de fases, além da contratação integrada.

A primeira razão encontra subsídio no próprio texto do diploma. Segundo o artigo 15, os prazos mínimos para apresentação de propostas a contar da publicação do edital são menores em relação à Lei Geral. Enquanto esta, para as situações de concorrência do tipo “menor técnica e preço” ou “melhor técnica” são 45(quarenta e cinco) dias, sendo 30 dias, nos demais casos, aquela preconiza 30(trinta) dias para a primeira situação e 15 para os demais casos.

Na lei 8666/93, a unicidade recursal também proporcionou reduções significativas no tempo, conforme é percebido no gráfico a seguir, confeccionado pela Gerência de Normatização e Sistemas (LCNS):

Figura 3 – Indicadores de recursos nas licitações



Figura 3 – Indicadores de recursos nas licitações

Fonte: Demonstrativo de Licitações consolidado da INFRAERO

Isso ocorreu porque as duas fases de recurso existentes na lei 8666/93 nos momentos da avaliação das propostas e do exame dos documentos de habilitação foram resumidas em uma única fase, reduzindo, em média, 25 dias corridos. (RIBEIRO/PRADO/PINTO JUNIOR,2012)

Com a inversão de fases, o grande entrave para a maior agilidade nos procedimentos licitatórios foi revista. Na lei 8666/93 se verificava a análise dos documentos habilitatórios e depois as propostas dos preços. Com essa inovação (em verdade já observada com a lei 10.520/02 do Pregão), o servidor deverá analisar apenas a habilitação da empresa com melhor proposta.

Na LGL, existe uma grande importância dada à questão da habilitação, pois é nesse momento em que serão avaliadas as qualificações dos licitantes e sua capacidade de cumprir o objeto do certame.

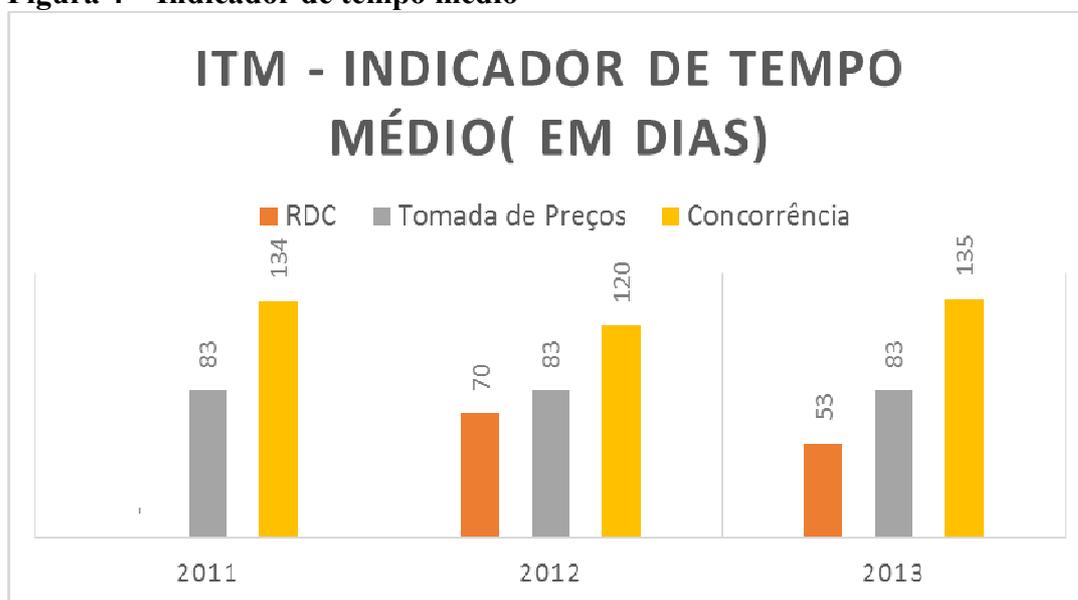
Com a inversão, essa análise documental e suas conformidades se restringiram apenas à empresa com a melhor proposta, abreviando os trabalhos da comissão de licitação e agilizando os morosos procedimentos observados anteriormente, em especial, quando havia muitos participantes na fase de habilitação.

De fato, é contraproducente avaliar os documentos das empresas que apresentarão propostas desvantajosas para a Administração. Claramente há um atentado

ao princípio da eficiência, uma vez que é essencial a agilidade em todas as fases do processo para presteza e rendimento funcional dos atos e pronto atendimento do interesse público.

A INFRAERO criou o Indicador de Tempo Médio que aponta a média de dias corridos entre a data de publicação do edital até a homologação para cada modalidade licitatória. Evidencia-se a seguir a redução drástica proporcionada pelo RDC, a partir deste gráfico elaborado pela Gerência de Normatização e Sistemas (LCNS):

Figura 4 – Indicador de tempo médio



Fonte: Demonstrativo de Licitações Consolidado da INFRAERO

8.2 O impacto sobre a relação de custo estimado e custo contratual

A análise aqui realizada levou em conta os dados de compras fornecidos pela Infraero referentes ao período de 2010 até setembro de 2014. Do banco de dados foram selecionadas apenas as obras homologadas, para fins de comparação do desconto obtido entre as modalidades de concorrência e RDC, por representarem a maior parte das licitações executadas no período bem como as maiores dotações orçamentárias envolvidas. No todo, a referida amostra representa 78 casos de certames com base na LGL e 29 no RDC.

O banco de dados contém o preço estimado e o preço final, além das categorias de modalidade e outras informações de registro dos processos licitatórios. Com o preço final e o preço estimado, calculamos o desconto:

$$\text{Desconto} = \text{preço estimado} - \text{preço final}$$

Apresentamos as estatísticas descritivas para o desconto quanto às duas modalidades:

Modalidade	Número	Média	Desvio-padrão	Mínimo	Mediana	Máximo
Concorrência	78	3261779	10085485	0	399747	73482784
RDC	29	5058544	12361889	0	300151	58104331
Total	107					

Na coluna “mínimo”, é perceptível que ambas as modalidades apresentaram desconto mínimo igual a zero e que há grande diferença entre a média e a mediana no RDC. A seguir vemos, pelo boxplot, que o desconto não tem distribuição simétrica, isto é, nesse caso, há uma concentração de descontos baixos e descontos altos esparsos. O histograma dos descontos confirma o que o boxplot apresenta:

Figura 5 – Bloxplot de Desconto

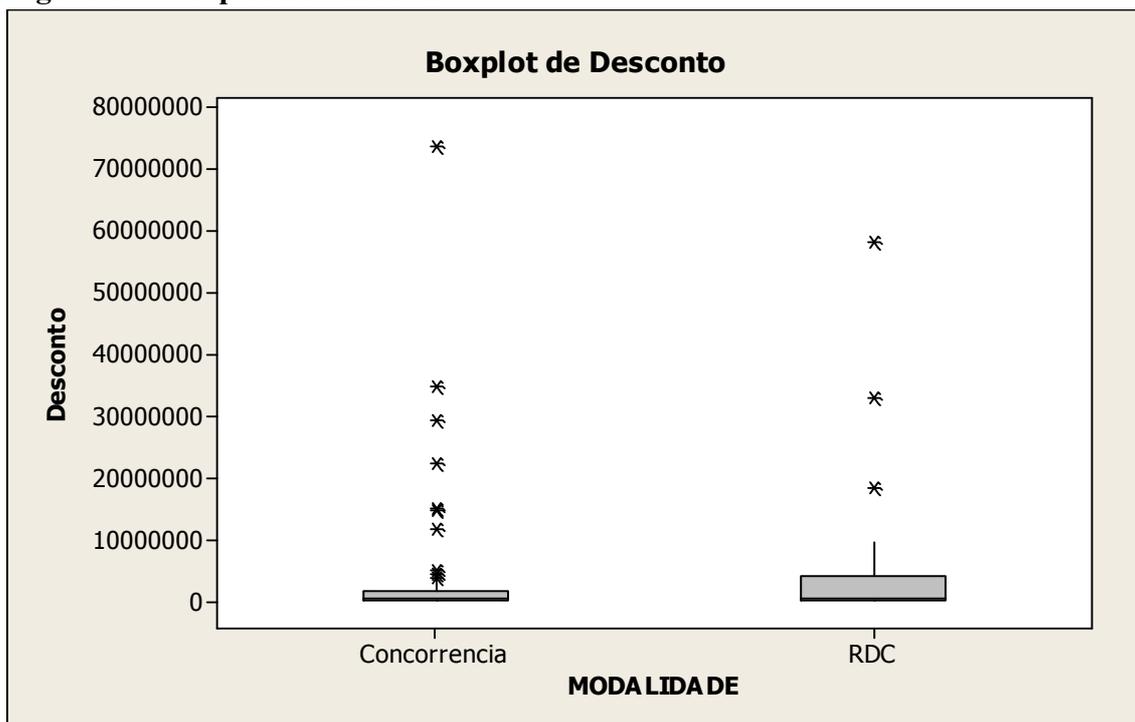


Figura 5B – Boxplot de descontos 1 (sem outliers)

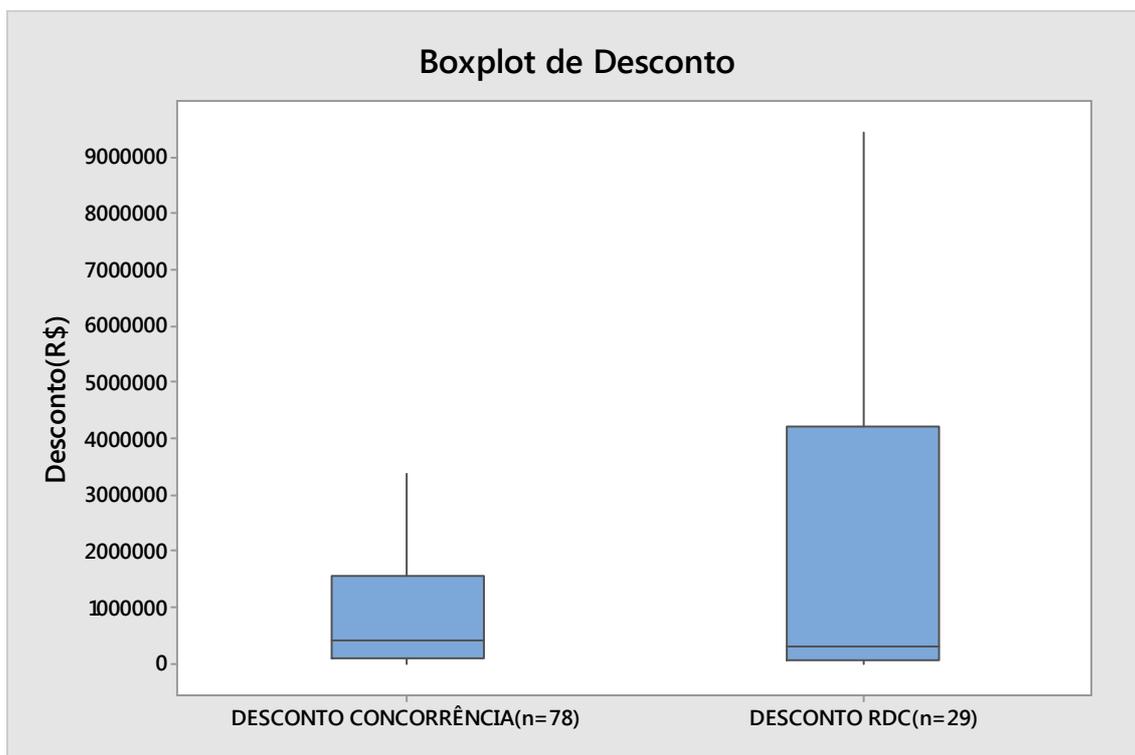
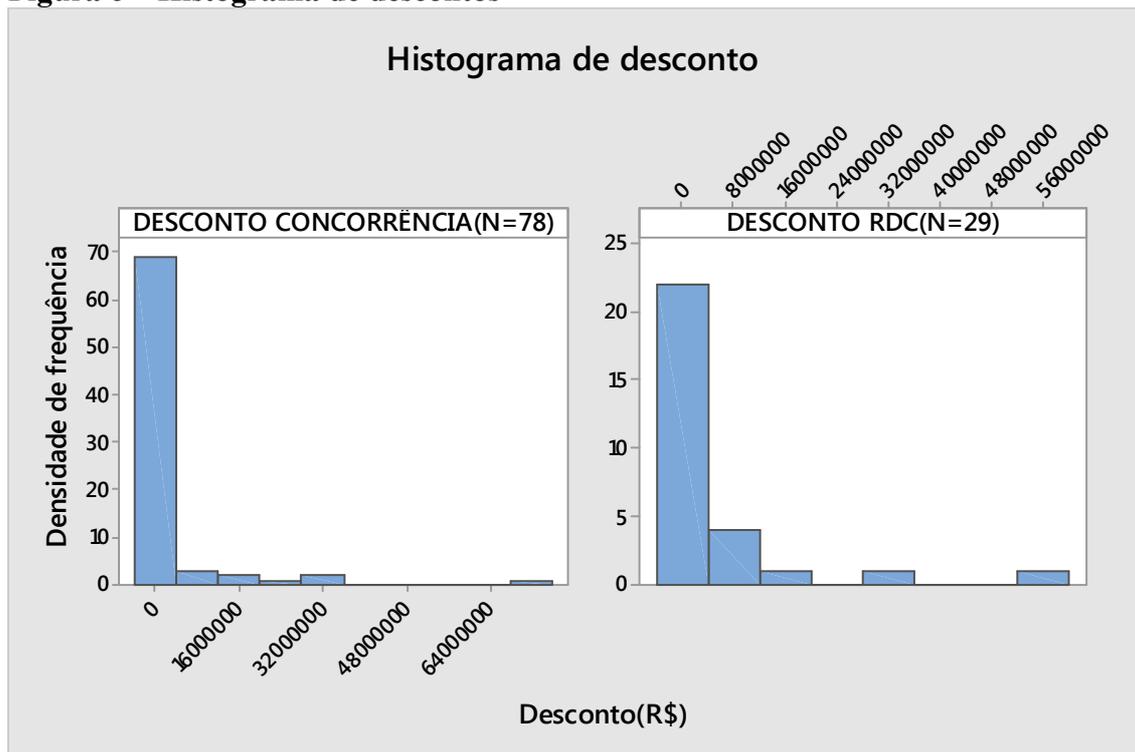


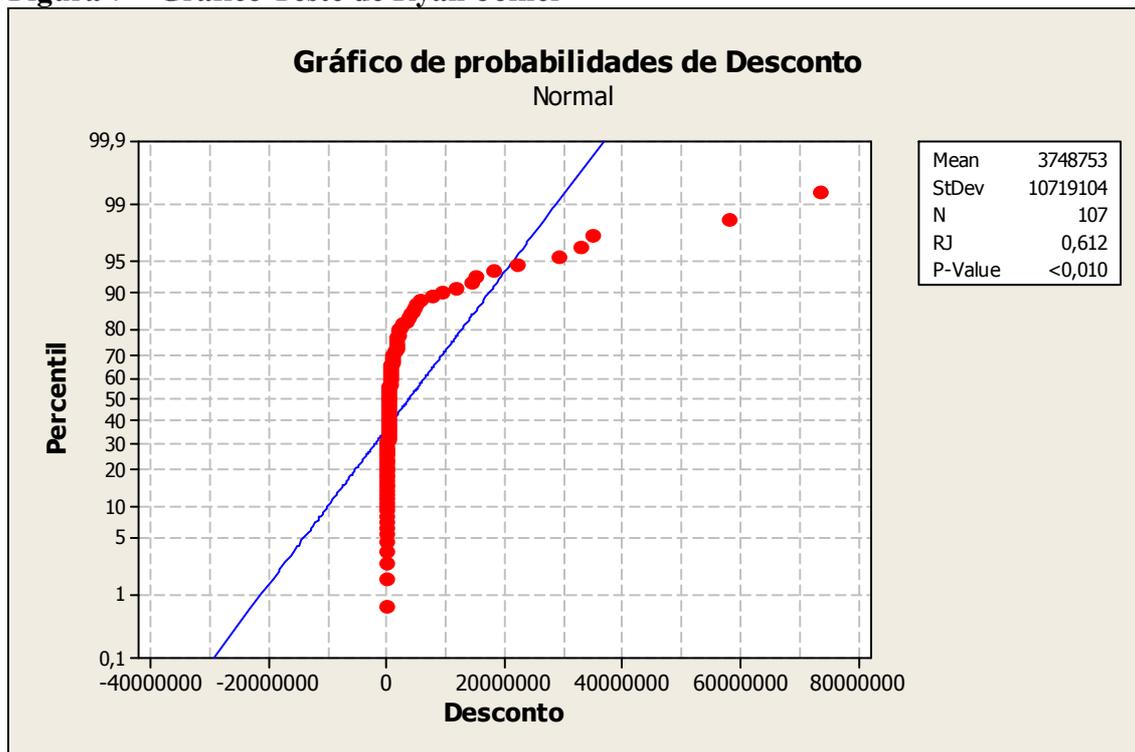
Figura 6 – Histograma de descontos



O histograma traz indicações que a distribuição dos descontos por modalidade de compra tem cauda longa à direita, portanto, assimétrica. Isso traz indícios que a distribuição não é normal. Para confirmar de fato a assertiva anterior, faz-se necessário realizar o teste de hipótese com o objetivo de verificar a normalidade das distribuições das modalidades Concorrência e RDC. Confirmada a hipótese de normalidade, poderemos realizar um teste t para a comparação de médias. Caso contrário, teremos de realizar um teste não paramétrico para avaliação das medianas dos dois grupos (RDC e Concorrência), quanto ao desconto. Para a realização deste teste e dos demais, será adotado o nível de 5% de significância.

O teste de Ryan-Joiner para normalidade, resultando neste gráfico a seguir, rejeitou a normalidade com p-valor menor que 0,010. Adotou-se a hipótese nula de que a distribuição segue uma distribuição normal e a hipótese alternativa de que não segue essa distribuição normal.

Figura 7 – Gráfico Teste de Ryan-Joiner



Como o p-valor deu um valor menor que 0,010, ou seja, menor que o nível de significância, rejeitamos a hipótese nula de que a distribuição de desconto segue uma distribuição normal.

Assim, nos cabe avaliar as modalidades de compras por métodos não paramétricos. Realizamos, então, um teste não paramétrico de Kruskal-Wallis, descrito no Minitab como uma generalização do teste Mann-Whitney, para avaliar se as medianas de Desconto para RDC e Concorrência são diferentes. Nesse teste de hipótese, tem-se a hipótese nula de que as medianas são iguais e na hipótese alternativa que elas são diferentes. A seguir serão expostas as informações extraídas do sistema, informando a hipótese nula, pois o p-valor é 0,983.

Stat > Não paramétricos > Kruskal- Wallis

O teste de Kruskal - Wallis pode ser aplicado para duas ou mais populações.

A saída do teste foi a seguinte:

Teste Kruskal-Wallis Test de desconto:

	N	Mediana	Média	Z
Concorrência	78	399747	54,0	0,02

RDC	29	300151	53,9	-0,02
Global	107		54	

H = 0,00 GL = 1 P = 0,983

H = 0,00 GL = 1 P = 0,983 (ajustado para empates)

Com os valores apresentados, não é possível rejeitar a hipótese nula e assim se pode afirmar que não há indícios de diferença entre os descontos medianos obtidos via Concorrência e os obtidos via RDC.

Para complementar a visualização dos dados, plotamos os preços finais e os valores estimados de início dos processos licitatórios em um gráfico de dispersão. Vemos que tanto a concorrência quanto RDC apresentam-se dispostos em uma linha, sem grande diferenciação entre eles, em relação à reta, isto é, nenhum dos dois grupos está muito acima ou abaixo da reta imaginária.

Figura 8 – Dispersão do preço estimado

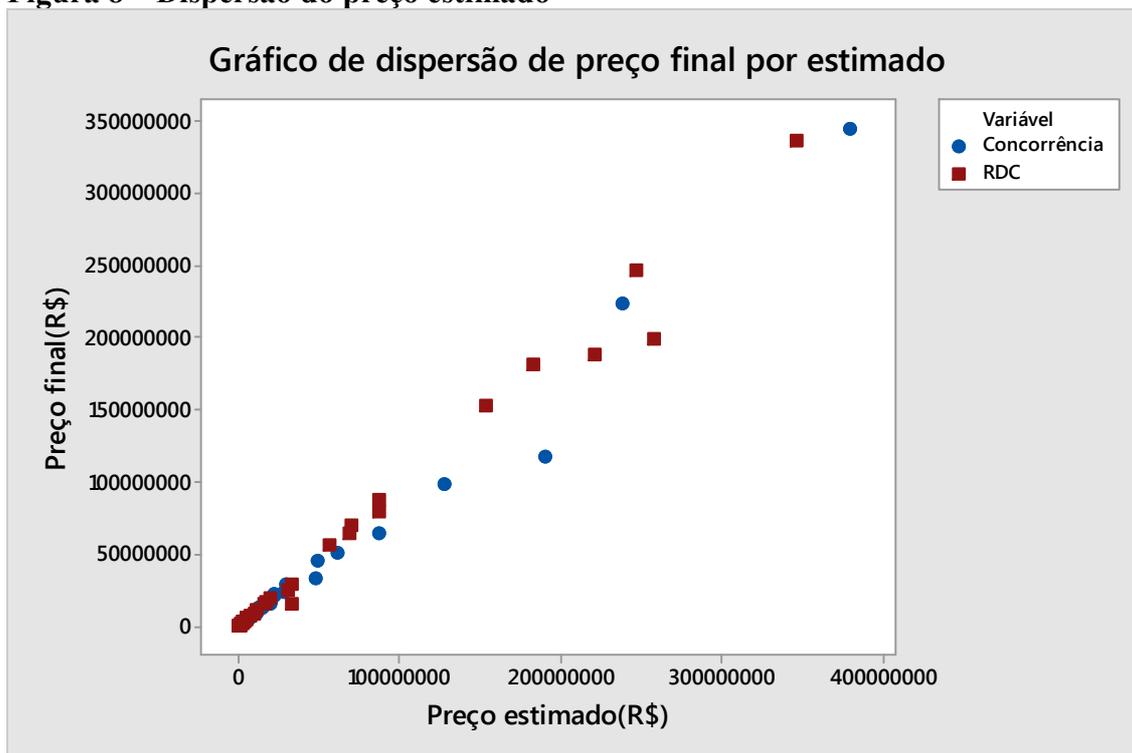
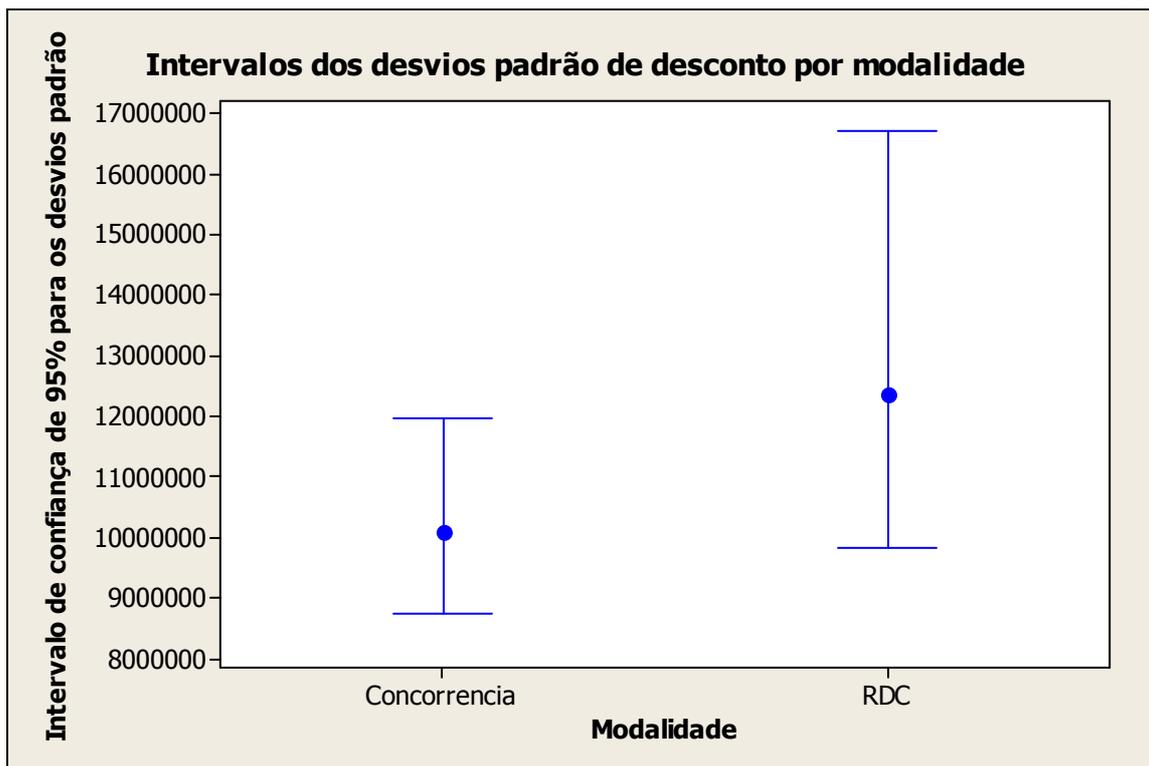


Figura 8B – Dispersão do preço estimado(sem outliers)

Pelo gráfico a seguir, vemos que os valores de desconto do RDC apresentam maior variabilidade que os valores de desconto das Concorrências. Trata-se do gráfico de desvios padrão, com intervalo de confiança, para cada uma das duas modalidades.

Figura 9 – Variável de desconto do RDC



Mesmo assim, como os intervalos de confiança para os desvios padrão perfazem valores comuns, não é possível afirmar que as variabilidades sejam estatisticamente distintas.

Foi realizado também o teste não paramétrico de Wilcoxon, para verificar igualdade de medianas de duas populações. Os resultados foram bastante semelhantes aos do teste de Kruskal-Wallis (neste caso, obtivemos p-valor = 0,986), isto é, não devemos rejeitar a igualdade de medianas dos descontos entre Concorrência e RDC.

Pelas observações realizadas a partir da análise de dados, é possível perceber que a variação entre os descontos obtidos pela lei 8666/93 e lei 12.462/11 são, em geral, estatisticamente pouco relevantes.

Existem algumas explicações com relação ao orçamento sigiloso que podem justificar não apenas a irrelevância dos descontos obtidos nas obras regidas pelo RDC mas também a existência considerável de licitações fracassadas e desertas percebidas desde a sua implantação na INFRAERO.

Em primeiro lugar, como não é divulgado o valor orçado pela Administração antes da fase de lances das empresas, tão somente as quantidades de

cada item a serem consideradas no cumprimento do objeto, não ocorre uma avaliação por parte dos licitantes de eventuais erros cometidos pela INFRAERO. Em caso de percepção de eventuais falhas, a Administração poderia, aos moldes da Lei Geral de Licitações, rever os seus atos por meio dessa interação entre a Administração e os licitantes, corrigindo as imperfeições, as quais podem se mostrar, em alguns casos, decisivas para definição do orçamento da Empresa e para manifestação do mercado em participar do certame.

Em segundo lugar, faz-se necessário pontuar os métodos de levantamento para obtenção do custo total da obra. O padrão imposto por meio pelo Regime no artigo 8º é o custo unitário de bens ou serviços constantes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI) para empreendimentos da construção civil ou no Sistema de Custos de Obras Rodoviárias (SICRO), no caso de obras rodoviárias.

Esses parâmetros oficiais não abarcam todas as necessidades para estipular os valores estimados para o setor aeroportuário. Em verdade, alguns itens constam nessas tabelas de referência, porém não contemplam composições importantes como, por exemplo, pavimentação de pistas de pouso, que é peculiar ao mercado específico da Empresa.

Em entrevista com o ilustríssimo professor Justen Marçal Filho, com relação aos sistemas oficiais, ele afirma:

“O que a gente percebe é que nessa ânsia de estabelecer a aproximação entre os preços pagos pela administração de mercado surgem esses mecanismos de identificação de padronização de preços. Em tese é útil, em tese é uma solução pro quadro. A grande questão é a viabilidade de aproximação efetiva dos custos específicos do setor e dos custos retratados nesses levantamentos de mercado. Em outros casos e isso o próprio tribunal de contas reconhece e os órgãos de controle, não há comparabilidade, digamos assim, não são idênticos, não se referem aos mesmos tipos de insumos, as mesmas condições de serviço, etc. Então a minha dificuldade sempre que você tem qualquer tipo de exigência dessa ordem é você ter uma distorção porque você vai comparar banana com maçã, então essa é a dificuldade. É verificar se os preços são semelhantes no sentido de formação de custos e assim por diante.”

Ainda com relação à questão, o problema está não apenas na inexistência de valores oficiais para as obras e serviços de engenharia em aeroportos, mas na inadequação das tabelas em vigência à rotina do canteiro das obras, que possui algumas

características específicas para esse mercado.

Uma obra aeroportuária só poderá ser realizada, à despeito de uma ampliação de uma rodovia, no intervalo de tempo concedido à contratada, conhecido como “janela”, em geral, 4 (quatro) horas. O intervalo de tempo concedido é resultado de decisões tomadas em conjunto com a Administração do Aeroporto com outros órgãos e as companhias. A limitação temporal existe pela complexidade das operações aéreas e pela interdependência do tráfego que inviabilizam a suspensão das atividades, mesmo para a ampliação de um determinado terminal de passageiros ou readequação da pista.

Para melhor compreensão sobre o tema, eis um exemplo. O tempo de espera de um avião no aeroporto de Guarulhos compromete a aterrissagem de outro na pista principal, cujo destino é Nova Iorque. Por sua vez, o seu atraso para chegar nessa cidade compromete a escala dos passageiros americanos que desejam viajar pra Roma. Em outras palavras, é um sistema interligado em que o descumprimento de horário em uma cidade pode acarretar prejuízos em cadeia.

Como decorrência dessa “janela” de tempo, outro problema surge. Na tabela do SINAPI, o preço do aluguel de uma máquina é considerado pelo número de dias utilizada em vez de quantificado pelo número de horas empregada, como é o caso em questão. Sendo assim, os valores unitários são maiores do que o real.

Além disso, diferentemente do SICRO, o SINAPI não possibilita as críticas de alguns valores constantes no sistema, o que inviabiliza a reavaliação dos itens. Essa limitação desconsidera a realidade dinâmica do mercado dos insumos, ainda mais em um período de vultosos investimentos em infraestrutura. A fuga do gestor aos preços constantes no SINAPI gera duras críticas por parte dos órgãos de controle como o TCU.

Pela incompatibilidade de valores praticados e orçados, a competitividade entre as empresas não é ampliada. Segundo informações da própria Empresa, empresas de grande porte não são atraídas a participarem do certame. A elas não compensa, com os valores orçados pela Administração, correrem os riscos durante a execução das obras, decorrentes, por exemplo, da excessiva ação fiscalizadora do Tribunal de Contas da União e dos inúmeros acórdãos que procuram reger as boas práticas das obras e serviços de engenharia, que exercem um forte controle e cobranças sobre as empreiteiras. O resultado prático é a pouca fluidez na execução do objeto, constantes paralisações e

retomadas do cronograma físico-financeiro.

Cabe citar um exemplo interessante a ser exposto: a reforma e ampliação do terminal de passageiros do Aeroporto em Fortaleza. O valor estimado estava em 300 (trezentos) milhões e a única empresa de grande porte que participou propôs 700 (setecentos) milhões. A vencedora do certame, que aceitou valores abaixo do constante em edital, não concluiu a obra e teve o contrato rescindido pela INFRAERO porque a empresa não teve saúde financeira para cumprir o objeto com os valores a serem pagos à contratada.

Os fatores econômicos ainda se mostraram uma questão que influenciou na existência de licitações fracassadas e desertas. Com o aquecimento do setor de infraestrutura e da construção civil em virtude da Copa e das Olimpíadas, os valores praticados no mercado também aumentaram, mas as tabelas oficiais não acompanharam esse processo. O licitante, diante do conhecimento de que a INFRAERO utiliza por imposição legal o SINAPI e o SICRO, não se sentiu impulsionado a realizar no valor orçado.

Um ponto a ser levando em consideração para irrelevância dos descontos apresentados em relação à lei 8666/93 é a própria adição à proposta final da empresa o custo para confecção do orçamento, que envolve, em média, 0,05% e 0,5% do total da proposta, conforme levantamento realizado pela Associação Americana de Engenharia de Custos (BAETA, 2013).

A porcentagem apresentada parece irrelevante, mas levando em consideração obras de maior complexidade, os valores decorrentes podem ser expressivos. Para citar um exemplo, cito o caso da obra de Reforma e Ampliação do Pátio de Aeronaves do aeroporto Deputado Luís Eduardo Magalhães, cujo valor adjudicado foi de R\$ 16.661.992,10 (dezesseis milhões seiscentos e sessenta e um mil novecentos e noventa e dois reais e dez centavos). O orçamento custará à empresa, com base nos índices anteriores, montante entre R\$ 8.330,99 (oito mil trezentos e trinta reais e noventa e nove centavos) e 83.309,96 (oitenta e três mil trezentos e nove reais e noventa e seis centavos), a ser adicionado ao valor da proposta.

Quando se conhece todas as informações presentes no orçamento elaborado pela Administração, como é o caso da lei 8666/93, a avaliação da planilha é outra. Em

vez de levantar o preço de todos os itens, o licitante avaliará os itens mais relevantes, considerando a curva ABC, por exemplo, como forma de qualificar os bens de maior importância. Os de menor relevância, por não representarem valores significativos, em geral, serão colocados em segundo plano, uma vez que a maior competitividade das propostas será alcançada pelo estudo dos itens de maior valor.

Outro ponto é a própria complexidade das obras típicas do setor. Os licitantes necessitam de maior tempo para avaliação das melhores propostas de preços. Como há uma lista de vários itens a serem precificados, o prazo previsto em edital para elaboração das propostas pode-se mostrar inadequado para dimensionar as capacidades da empresa diante do objeto da licitação. Como resultado direto, as empresas acabam não oferecendo valores mais competitivos durante o certame e precificando os riscos de eventuais erros no dimensionamento das quantidades de insumos na proposta comercial.

Somada à inovação do orçamento sigiloso, inseriu-se a importância da negociação no contexto da lei 12.462/11, quando o legislador permitiu a sua realização quando a proposta ainda não ficou abaixo do preço de referência. Segue o texto legal do artigo 26:

Parágrafo único. A negociação poderá ser feita com os demais licitantes, segundo a ordem de classificação inicialmente estabelecida, quando o preço do primeiro colocado, mesmo após a negociação, for desclassificado por sua proposta permanecer acima do orçamento estimado.(BRASIL, 2011)

Na prática, quando ocorre o fato mencionado anteriormente, é proposta à empresa a possibilidade de descontos como base para negociações e ofertas de contrapropostas. Cabe salientar que o orçamento permanece sigiloso e os percentuais lançados na negociação não refletem exatamente o valor de referência da Administração.

A INFRAERO tem se utilizado da negociação e tomado os cuidados necessários para que não se corram riscos de atos de má-fé pelos licitantes. A preocupação da Empresa é válida e será explicado a seguir.

Nessa etapa é possível que a licitante, por exemplo, venha a estimar os valores que se encontram em sigilo avaliando os descontos colocados pela Administração apenas para informar outro participante da licitação. Com isso, o

primeiro colocado estará na verdade abrindo os caminhos para que a segundo colocada seja a vencedora no certame.

Em outras palavras, a inovação do orçamento sigiloso se justificou, em princípio, com o amparo em maior competitividade partindo do pressuposto que as empresas individualmente buscariam elaborar as propostas competitivas de acordo com o uso das suas melhores capacidades.

É importante antes de tudo mencionar que na ciência econômica existem provas que há reais possibilidades de se alcançar propostas mais vantajosas por meio do sigilo das informações sobre o orçamento, porém, pelas observações, os aspectos elencados anteriormente pesaram bastante para os resultados estatísticos obtidos.

É mister contudo mencionar que a adoção do sigilo do orçamento não é obrigatória, portanto, cabe à INFRAERO avaliar caso a caso, de acordo com a complexidade da obra. Licitações fracassadas envolvem custos altos que se contrapõem à economicidade almejada pelo RDC.

O Tribunal de Contas da União ratificou a exposição anterior:

Em face do caráter opinativo do orçamento fechado em licitações vigidas segundo o RDC, poder e a vantagem em termos de celeridade, de realizar procedimentos com preço fechado com obras mais complexas, com prazo muito exíguo para conclusão e cuja parcela relevante de serviços a serem executados não possua referência explícita no SINAPI/SICRO, em face da real possibilidade de preços ofertados superiores aos orçados, decorrente da imponderabilidade da aferição dos custos dessa parcela da obra.(TCU, 2013)

Diante do exposto, é possível perceber que não houve, em média, maior economia de recursos da União, pelo menos na fase até a celebração do contrato. Contudo, é importante enfatizar que o novo Regime se preocupou com os recursos da União executados com os termos aditivos celebrados costumeiramente na Administração Pública, muitas das vezes por problemas técnicos, advindos, em geral, pela deficiente elaboração do projeto básico. Sem dúvida, como já demonstrado neste trabalho, a lei, por meio da contratação integrada, restringe a celebração de TA.

Com as dificuldades encontradas na Administração Pública como um todo para a devida confecção do projeto básico, as empresas, dada a assimetria de informações, não revelavam em tempo as falhas observadas e escolhiam auferir maiores

lucros por meio dos termos, após a celebração contratual. Vejamos os percentuais previstos em lei:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos. (BRASIL, 1993)

Com a inovação da contratação integrada, as empresas assumem o risco de elaboração do projeto básico e executivo, conforme artigo 9º:

§ 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. (BRASIL, 2011)

Isso então se mostra fundamental diante da falta de técnicos especializados para permitir a boa contratação por meio de um projeto detalhado e mais preciso. Contudo, é mister enfatizar a grande dificuldade de se levar em consideração todos os itens e detalhes necessários para a sua elaboração uma vez que os objetos da licitação são, em geral, de grande complexidade, portanto, mais passível a erros.

Considerando a restrição de termos aditivos, existe então uma possibilidade teórica de redução do gasto público. Na prática, contudo, ainda não há dados quantitativos relevantes para avaliar o real impacto na eficiência do Regime quanto aos recursos envolvidos, uma vez que a INFRAERO adotou a nova modalidade apenas em Curitiba e Confins.

8.3 Custos de Externalidades

Com a redução de tempo nas fases licitatórias, observada e comprovada nas análises quantitativas realizadas anteriormente, outros impactos para a sociedade podem ser também percebidos. Sem entrar em análises quantitativas, este trabalho mostrará

algumas externalidades positivas advindas do início antecipado das obras por meio do RDC.

Em primeiro lugar, é importante destacar a importância dos aeroportos no contexto de um país. O modal aéreo permite o alcance de pontos distantes, a redução das distâncias entre produtores e mercados, promovendo o crescimento econômico mais integrado entre as regiões do Brasil, dadas as suas dimensões continentais.

Os impactos na economia são percebidos, por exemplo, na área do turismo e de hotelaria, em especial pelo crescente fluxo de visitantes no país, mesmo após a Copa e as Olimpíadas. Além disso, o aumento da capacidade do fluxo de aeronaves e a readequação dos aeroportos antes interditados por falta de condições de segurança básica possibilitarão novos trechos antes não percorridos e reabrirão novas rotas, reduzindo os preços pagos nas passagens aéreas.

Outra vantagem na aceleração de obras de ampliação aeroportuária reside no descongestionamento das aeronaves que aguardam a autorização para aterrissagem e decolagem, evitando atrasos e seus custos decorrentes. Parte desse problema está atrelada à necessidade de gestão de *slots*, uma situação indesejada pelas companhias aéreas que desejam operar livre de restrições.

Por consequência, existe também um aquecimento no mercado de trabalho não só nos setores mencionados, mas também no comércio nos pontos turísticos das cidades e nas lojas construídas no próprio aeroporto. As ampliações dos terminais aumentam a capacidade do fluxo de aeronaves e, conseqüentemente, um número maior de usuários do sistema que usufruem das facilidades disponíveis. Tudo isso é possível quando ocorre o início antecipado da execução das obras, possibilitando o maior aproveitamento do potencial aeroportuário após a conclusão da obra e maior entrada de recursos na economia.

É possível também aferir maiores arrecadações, frutos das tarifas, sejam elas diretas ou indiretas. Os impactos positivos residem no maior recolhimento de impostos federais, estaduais e municipais, em diversas áreas, inclusive influenciando na valorização imobiliária do local. Isso porque, além de outros motivos, paralelamente à expansão da capacidade do aeroporto, outras estruturas de serviços públicos também

são ampliadas, como redes de energia elétrica e transportes, para facilitar o acesso ao local.

Em termos logísticos, é indiscutível a importância do modal aéreo na cadeia de suprimentos de grandes empresas para transporte de cargas. Sendo assim, o aumento da capacidade do aeroporto pode gerar diariamente significativos lucros pela entrega de bens em um curto espaço de tempo, atendendo clientes nas diversas regiões e aumentando a sua rede de clientes.

Vamos citar um exemplo interessante. Em 2010, houve o atraso de 15(quinze) dias para a liberação de mercadorias no Aeroporto de Manaus. Não havia também no aeroporto um local adequado para armazenar os bens que haviam chegado, expondo-os ao sol e chuva. Isso ocorreu porque o crescimento econômico da área e consequente fluxo de mercadorias não foram acompanhados de uma infraestrutura aeroportuária para atender as crescentes demandas. Segundo levantamentos do Polo Industrial de Manaus, o atraso resultou em prejuízo de R\$ 60 milhões por mês, ou seja, 2 milhões por dia. A partir do caso citado, é possível vislumbrar a importância da rapidez no início das obras, mesmo em questão de dias, especialmente pela necessidade urgente de uma infraestrutura que comporte as novas demandas.

Além da influência direta na economia e o efeito multiplicador dos investimentos em externalidades positivas, percebem-se também ganhos reais indiretos. Empresas fornecedoras de combustível, fabricantes de aeronaves, construtoras locais que realizam empreendimentos nas áreas próximas aos aeroportos, para citar alguns exemplos, também são beneficiadas pelas obras realizadas pela INFRAERO nas diversas cidades onde se encontram os aeroportos.

8.4 Custos dos procedimentos licitatórios

O presente estudo não se prende tão somente à questão da análise entre os valores economizados comparando os orçamentos estimados pela Administração e o

valor contratual. Existem outros custos envolvidos nos procedimentos licitatórios, à exemplo dos percebidos nos processos administrativos.

Nesse sentido, a Contabilidade de Custos ganha cada vez mais espaço na Administração Pública como uma importante ferramenta para tomada de decisão e avaliação de alcance de objetivos com o menor custo possível.

Por meio do RDC, a INFRAERO passou a utilizar o meio eletrônico para licitações de obras de engenharia. Em relação à lei 8666/93, isso representou um avanço significativo tendo em vista que houve economia do número de horas dedicadas por uma comissão de licitação, formada por servidores da Empresa, para avaliação dos documentos de propostas e de habilitação. Com o RDC, o número de servidores empenhados diretamente na sessão pública se revelou menor, envolvendo, em maior escala, o pregoeiro, sem a necessidade de um acompanhamento direto de sua equipe de apoio. Isso possibilitou o emprego da força de trabalho em outras atividades voltadas para o cumprimento da missão institucional.

Os procedimentos do Regime proporcionam redução de custos administrativos por meio da inversão de fases e da unicidade recursal, pela celeridade dos procedimentos e envolvimento do pregoeiro apenas na análise da documentação do licitante com a melhor proposta bem como dos recursos no final dos procedimentos licitatórios.

Vejamos a tabela a seguir, fundamentada nos esforços realizados pelos servidores da INFRAERO em diversos procedimentos relacionados com licitações:

Tabela 5 - Distribuição da carga de trabalho por processos de Licitações

Relação das atividades desenvolvidas no setor	Número de horas por atividade	Qtde média processos ano - 2012/2013	Qtde média processos mês	Qtde média de horas-processos mês
Aquisição Direta (FAD e Fundo Fixo)	3	357	30	89
Atendimento /orientação áreas de interface	4	90	8	26
Atendimento aos Órgãos de Controle Externo	4	75	6	22
Audiências Públicas	30	1	0	3
Avaliação Prévia (Contratações Diretas)	2	125	10	21
Avaliação Prévia (Licitações)	6	206	17	103
Célula de Aceleração de Processos	20	11	1	18

(CAP)				
Concorrência	61	18	1	89
Consulta Pública	18	2	0	2
Convite	61	1	0	3
Convocação Pública	3	1	0	0
Credenciamento Médico/Odontológico	5	55	5	20
Desfazimento de Licitações (Anulação e Revogação)	6	6	0	3
Dispensa (Inciso III e seguintes do Art. 34 do RLCI)	9	20	2	15
Dispensa (Incisos I e II Art. 34 do RLCI)	8	71	6	47
Dispensa Simplificada	6	376	31	188
Gerenciamento de Documentos das Contratações Diretas encerradas	1	20	2	1
Gerenciamento de Documentos das Licitações encerradas	1	206	17	17
Gerenciamento dos Trabalhos da área	140	12	1	140
Gestão à Vista - Acompanhamento Indicadores	2	264	22	44
Gestão à Vista - Registro dados para consolidação	2	264	22	44
Inexigibilidade	9	105	9	79
Intenção de Registro de Preços	3	0	0	0
Leilão	14	0	0	0
Licitações Responde	4	127	11	37
Pagamento de Publicações	2	392	33	65
Pregão Eletrônico	52	158	13	685
Pregão Presencial	46	4	0	15
Processos de penalização de Licitantes	12	3	0	3
Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC)	50	25	2	104
Reuniões de Trabalho	4	48	4	16
Sistema de Registro de Preços - ARP	6	108	9	54
Sistema de Registro de Preços - Carona	6	9	1	4
Supervisão dos Trabalhos da área	140	12	4	560
Tomada de Preço	61	1	0	3
Carga Horária Total				2.5

Fonte: INFRAERO

Comparando especificamente a concorrência e o Regime Diferenciado de Contratações nos aspectos de quantidade média de processos mês e quantidade média de horas-processos mês, percebemos que a Superintendência de Licitações investe 89

(oitenta e nove horas) horas para a modalidade concorrência em contraposição às 52 (cinquenta e duas) horas percebidas para um processo de RDC.

A adoção de meios eletrônicos representou também redução nos custos de material de expediente e de informática não só pelo lado do governo, mas também pelas empresas. Por exemplo, os licitantes não teriam gastos de hospedagem e diárias de seus representantes nas sessões presenciais comuns na lei 8666/93. As interações entre os participantes ocorreriam por meio da internet, sem custos variáveis.

Compete também informar que a transparência de dados possibilitada pela internet bem como pelos sites especializados em contas públicas inibiria também o mal uso do dinheiro público. Seriam por meio desses mecanismos de acompanhamento da execução do orçamento, que é possível mitigar os danos ao Erário e aumentar os riscos de detecção de fraudes.

Em linhas teóricas, é possível perceber a redução nos custos administrativos no RDC em relação à lei 8666/93. É importante observar de antemão que o Regime se utiliza de uma sistemática semelhante ao pregão, portanto mais rápida em relação à concorrência ou tomada de preços, em virtude da inversão de fases e unicidade recursal.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São ao todo 61 medidas provisórias, quase 3 por ano, e 19 leis, quase 1 lei por ano. Esses são os números de diplomas produzidos na área de compras governamentais, segundo o professor Jacoby Fernandes. É um número extenso de legislações que procuraram regular de uma maneira mais adequada as licitações.

Com o advento do Regime Diferenciado de Contratações, o princípio da eficiência é citado como objetivo para as contratações, mostrando-se intenção do legislador a ênfase nesse princípio. O contexto vivenciado durante a sua elaboração exigia a execução célere dos procedimentos licitatórios para conclusão em tempo das obras pretendidas para os eventos da Copa das Confederações e da Copa do Mundo, bem como as demais voltadas para as Olimpíadas e a Paraolimpíadas.

O presente trabalho destacou os ganhos reais de tempo na licitação. Ele ocorreu porque se privilegiou a redução de formalismos e legalizou, para a licitação de

obras, a adoção da inversão de fases, a partir dos bons resultados obtidos no pregão. Com isso, a avaliação dos documentos de habilitação se restringiu apenas ao do primeiro colocado, dando maior celeridade aos trâmites adotados pela comissão de licitação.

Como consequência, os recursos observados após a fase de habilitação e de apresentação de proposta de preços se reduziram a uma única fase recursal, otimizando o procedimento licitatório como um todo.

O RDC foi resultado do diagnóstico de um dos graves problemas percebidos nos procedimentos licitatórios: a elaboração do projeto básico. É patente que os órgãos públicos apresentam dificuldades em sua confecção e isso representava falhas na execução do contrato e, quase sempre, na celebração de termos aditivos. Por meio da contratação integrada, atribuiu-se ao particular a responsabilidade do projeto básico e projeto executivo, cabendo apenas à Administração a elaboração do anteprojeto de engenharia, poupando os entes públicos de realização de licitações de projeto, que demandavam quase um ano para a sua conclusão, em média.

Em termos de descontos na relação orçamento estimado/contratual, percebemos que o Regime Diferenciado de Contratação não se diferenciou dos observados na Lei 8666/93. Verificou-se tal irrelevância nos descontos entre as duas leis a partir de testes estatísticos para avaliar se a distribuição mostrava simetria ou não. A assimetria percebida não só pela observação do histograma, mas pelo teste de Ryan-Joiner, apontou para a necessidade de aplicação de testes não paramétricos, que demonstraram um forte indício de que a diferença entre os descontos obtidos entre o RDC e a LGL não foram significantes.

Várias razões foram levantadas que poderiam explicar não apenas a pouca expressividade nos descontos obtidos pela aplicação dos diplomas, mas também pelas licitações fracassadas ou desertas. Dentre os motivos, é fundamental pontuar os custos adicionais em função da aplicação do sigilo temporário de orçamento nas licitações, a incompatibilidade dos sistemas oficiais com as necessidades da INFRAERO, os fatores econômicos e o aquecimento do setor de construção civil na época da Copa do Mundo e, por fim, a própria complexidade das obras executadas pela Empresa.

É importante também acrescentar às conclusões, com relação à tabela SINAPI, que ela não satisfaz, como afirmado anteriormente, as necessidades do setor aeroportuário e dificultou, de alguma forma, a elaboração dos preços de referência da licitação. Se a intenção do legislador era estabelecer um parâmetro para precificação dos insumos, se faria necessário então elaborar uma tabela específica, uma espécie de SINAPI aeroportuário, como forma de minimizar as dificuldades da INFRAERO para precificar bens e serviços não relacionados na tabela oficial mencionada.

Contudo, é importante relembrar as considerações do ilustríssimo professor Marçal Justen Filho, com relação à questão das tabelas oficiais:

“O que a gente percebe é que nessa ânsia de estabelecer a aproximação entre os preços pagos pela administração de mercado surgem esses mecanismos de identificação de padronização de preços. Em tese é útil, em tese é uma solução pro quadro. A grande questão é a viabilidade de aproximação efetiva dos custos específicos do setor e dos custos retratados nesses levantamentos de mercado. Em outros casos e isso o próprio tribunal de contas reconhece e os órgãos de controle, não há comparabilidade, digamos assim, não são idênticos, não se referem aos mesmos tipos de insumos, as mesmas condições de serviço, etc. Então a minha dificuldade sempre que você tem qualquer tipo de exigência dessa ordem é você ter uma distorção porque você vai comparar banana com maçã, então essa é a dificuldade. É verificar se os preços são semelhantes no sentido de formação de custos e assim por diante.”

Também não é possível mensurar, a partir dos dados existentes, a economia motivada pela maior restrição dos termos aditivos imposta pela nova lei, uma vez que não temos dados suficientes na INFRAERO que permitam tirar conclusões sobre o assunto.

É claro que também se faz muito importante pontuar a redução dos custos administrativos e a diminuição do tempo investido pelos servidores públicos da INFRAERO na conclusão dos trabalhos até a assinatura do contrato. São dados importantes porque ressaltam a otimização da força de trabalho com possibilidades de realocação para outras atividades.

Sendo assim, abordados sob os pontos de vista expostos anteriormente, o RDC, de uma maneira geral, minimizou os custos administrativos e acelerou os procedimentos licitatórios. É um resultado importante que precisa ser enaltecido, uma vez que os avanços percebidos trouxeram maior eficiência para a licitação. Porém, é

preciso também reconhecer alguns aspectos do novo dispositivo que auxiliam na execução mais eficiente do contrato.

Como mencionado no presente trabalho, a maior importância do seguro-garantia e os riscos compartilhados entre as partes envolvidas na contratação integrada, que exigem da empresa melhores práticas da engenharia para a conclusão no prazo e cumprimento dos valores acertados com a Administração, contribuem para uma adequada execução do objeto.

É claro que a fiscalização ainda continua um importante fator para a consecução do objeto proposto. A INFRAERO se esmerou nessa questão e criou sistemas informatizados para o acompanhamento das obras e interface com os fiscais espalhados em canteiros localizados nos diversos rincões deste país. Com isso, o Órgão consegue acompanhar e zelar pelo cumprimento do cronograma das obras e pela qualidade na execução do objeto.

O planejamento de obras proporciona também o estudo mais acurado das circunstâncias futuras e define claramente os interesses da Administração com relação à contratação pretendida. Sendo assim, os riscos de alterações eventuais durante a execução são mitigados e a missão institucional poderá ser cumprida observando os recursos disponíveis, que são escassos.

Nesse momento, é importante fazer menção nesse momento a uma oportuna citação do ilustríssimo professor Marçal Justen Filho em palestra no DNIT:

“O problema dos contratos administrativos não é só a licitação, o problema é o regime de contratação pública, em que existe uma situação de insegurança jurídica para o particular propiciada pelas prerrogativas extraordinárias que podem ser e são utilizadas pela administração pública. Incrementos na capacidade, na abrangência dos serviços e na qualidade aeroportuárias constituem elementos de elevada importância para esse tão almejado desenvolvimento.”

Analisando a colocação do renomado doutrinador, de uma maneira geral, o Regime Diferenciado de Contratação não se difere muito das condições contratuais presentes na lei 8666/93. Assim menciona o art. 39: “Os contratos administrativos celebrados com base no RDC reger-se-ão pelas normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das regras específicas previstas nesta Lei.”(BRASIL, 2011)

Sendo assim, não é possível perceber significativos diferenciais em relação à LGL no tocante à execução do contrato que influenciam substancialmente na conclusão do objeto com a redução de custos e de tempo, a não ser as contribuições feitas pela contratação integrada e o destaque dado ao seguro-garantia.

Note-se, nesse sentido, é fundamental a compreensão de que a eficiência precisa também ser percebida durante a execução do objeto, sob pena de que toda a economia gerada no certame seja frustrada. Aliás, a assinatura do contrato é apenas o início propriamente dito da execução do objeto.

Essa consideração é fundamental, em especial, neste momento histórico de estudo para modernização das compras e reformulação da lei 8666/93. Em dezembro de 2013, a relatora Kátia Abreu entregou ao Senado Federal os resultados da Comissão Especial Temporária de Modernização da Lei de Licitações e Contratos. Dentre as diversas propostas, percebe-se a incorporação de muitas práticas exitosas no Regime Diferenciado de Contratações e outras leis em vigor.

Existe um importante aspecto que, ainda que não seja objeto de estudo do presente trabalho, porém de substancial relevância para alcançar a eficiência nas compras governamentais: trata-se das relações econômicas entre o ente público e o privado. Em breves palavras, sem a pretensão de esgotar o assunto, alguns pontos serão mencionados para estudos pormenorizados em outros trabalhos.

Quando a Administração estabelece relações contratuais com as empresas licitantes, é fundamental, antes de tudo, observar que elas são regidas pelas leis de mercado. A legislação precisa, ao permitir o relacionamento com esses entes, contemplar em seus dispositivos um ambiente de fato competitivo para o alcance da proposta mais vantajosa para o Órgão. Em outras palavras, o conteúdo jurídico precisa criar um ambiente propício para que a livre competição de mercado naturalmente leve aos licitantes o melhor método e preço para a contratação.

Vejamos como esse aspecto econômico é tão importante e ainda pouco discutido pelos legisladores da área de compras governamentais. Decretos 200/67 e 2300/86, a lei 8666/93, a lei 10.520/02 e tantos outros diplomas formulados, alguns minimalistas, outros maximalistas, não foram capazes, em muitos casos, de limitar os

jogos de planilhas, celebrações corriqueiras de termos aditivos, a frequente ocorrência de obras inacabadas e dentre outros casos que geram profundos prejuízos ao Erário.

Vejamos que, mesmo depois de 50 (cinquenta) anos de reformulações nas regras que regem as compras públicas, a questão da inexecução contratual ainda é fortemente observada na Administração Pública. Como solução, as legislações são constantemente revistas e ampliadas, contudo o problema citado ainda persiste.

Essas e tantas outras legislações, em geral, trataram com grande esmero as questões licitatórias. Nesse ponto, o Regime Diferenciado de Contratações representou grandes avanços possibilitando procedimentos mais céleres. Contudo é importante pontuar uma realidade que ainda se repete mesmo no RDC: a dificuldade para entrega dos objetos propostos na licitação.

É incontestável que as atividades de fiscalização e planejamento das compras públicas respondam como meios administrativos internos à Organização para a consecução da obra ou serviço pretendido. A INFRAERO, neste sentido, investiu satisfatoriamente nesses dois pontos, com a utilização, por exemplo, de programas de acompanhamento das obras realizadas em todo o país.

Sendo assim, cabe então concluir que não é a licitação em si o grande problema, mesmo porque ela é apenas um meio e não um fim para a entrega do objeto. Em verdade, trata-se da disciplina contratual a patologia dos problemas enfrentados para o sucesso das compras governamentais. Vejamos a posição de Adilson Abreu Dallari:

[...] A licitação não é um mal, não é procedimento necessariamente lento, complicado, burocratizado, puramente formal e sem resultados práticos. Não se pode confundir a licitação com a patologia da licitação. (TCU, 2005)

Diante dessa análise, faz-se necessário avaliar as regras contratuais pela Administração ao particular. Isso é importante porque enquanto este busca alcançar maiores lucros aquele procura reduzir os seus custos. Diante dessa diferença, percebe-se então que não é possível elaborar um instrumento que proteja tão somente os interesses da Administração, o que resultaria, ou melhor, resulta, na prática, nas licitações desertas, por exemplo.

Quando o particular interage com o setor público, a sua proposta é realizada com base na teoria dos custos de transação, definida como “o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica.”(Williason *apud* Possas et all).

Nesse cômputo, somam-se aos custos diretos e indiretos, o lucro pretendido, e as incertezas na relação com a Administração. Esses valores são então acrescidos ao valor de sua proposta encarecendo o objeto que, nas condições de mercado, seria adquirido por um valor menor.

Esses e tantos outros fenômenos econômicos devem ser observados para elaboração de um contrato que se assemelhe às regras de mercado e se alcance o preço pretendido de mercado. Uma vez que observando tal conjuntura de competitividade, naturalmente os participantes do certame irão chegar à proposta, de fato, mais vantajosa para a Administração.

Para tanto, é mister que o legislador interaja suas leis com a economia para conseguir de fato uma “formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas” que atenda aos interesses da contratante e contratada. Veja a opinião do ilustríssimo professor Marçal Justen Filho:

“Existem outras leis a serem respeitadas com a da economia. As leis da economia precisam ser observadas e não existe nenhuma dúvida sobre a vigência insuperável das leis da economia relativamente à vontade do legislador, advogada ou jurista. Uma das grandes causa dos problemas da contratação administrativa e licitação é da insistência dos departamentos, dos setores dos assessores jurídicos é ignorar as leis da economia. Verifica-se uma espécie de prepotência jurídica ou política que resolve produzirá uma regra que reflete concepção subjetiva da realidade que poderá determinar o funcionamento espontâneo que norteiam os particulares.”

Diante dessas considerações que exigem um estudo mais profundo, é possível, a partir dos dados apresentados neste trabalho, contudo, afirmar que, em relação a alguns aspectos, como o tempo para realização dos procedimentos licitatórios e os custos administrativos, o Regime Diferenciado de Contratações é mais eficiente em relação à lei 8666/93. É possível também mencionar que a licitação em si progrediu em relação à LGL, mas a disciplina contratual ainda precisa ser revista para a interação

ótima entre os princípios legais e a leis da economia, que regem o comportamento das empresas. São estudos dessa seara que se mostram fundamentais para a qualidade e a tão sonhada eficiência nas compras governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A concepção pós-positivista do princípio da legalidade. **RDA**, Rio de Janeiro: Renovar, nº 236, p. 63, abr.-jun. 2004.

ARAÚJO, Leticia Malta; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. A relação entre os princípios da eficiência e da economicidade nos contratos administrativos, **Revista do Serviço Público** Brasília 63 (1): 43-62 jan/mar 2012.

BAETA, André Pachioni. **Regime Diferenciado de Contratações**: aplicado às Licitações e Contratos das Obras Públicas. São Paulo: Pini, 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 8.666/93 Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 10 ago. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 10520/02 Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm. Acesso em: 06 set. 2014.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 12.462/11 Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm. Acesso em: 02 ago. 2014.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; SOUZA, Frederico Hartmann de. **Aeroportos no Brasil**: investimentos recentes, perspectivas e preocupações. 2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/110414_nt005_diset.pdf. Acesso em: 14 ago. 2014.

COMISSÃO TEMPORÁRIA DE MODERNIZAÇÃO DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS. **relatório final**. dezembro de 2013.

Diretrizes para aquisições no âmbito de empréstimos do BIRD E CRÉDITOS DA AID de maio/2004, Banco Mundial.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários ao RDC**: (Lei 12.462/11 e Decreto 7.581/11). São Paulo: Dialética, 2013.

FIUZA, Eduardo P. S. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas e a Agenda Perdida das Compras Públicas, **revista RADAR do IPEA** n° 19 de 04/2012.

FONSECA, Rafaela Aparecida da. **Regime diferenciado de contratação e a governança pública no Brasil**, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufla.br/handle/1/1259>. Acesso em: 03 jul. 2014.

GONÇALVES, Emerson da Silveira. **Externalidades Aeroportuárias e Aeronáuticas**: uma aproximação aos impactos econômico, ambiental, espacial e sociocultural. 2009. Disponível em: http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=143655. Acesso em: 12 jul. 2014.

GOPALAN, Kalpana. Governance Amidst Uncertainty: The Indian PPP Experience with the Bangalore International Airport, **Working Paper**, Indian Institute of Management Bangalore, dezembro de 2013, n: 445.

GUIMARÃES, Moreira Fernando Vernalha. **Licitação Pública**: A Lei Geral da licitação LGL e o Regime Diferenciado de Contratações – RDC. São Paulo: Egon Bockmann Malheiros Editores, 2012.

Lei: DIRECTIVA 2004/18/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 31 de março de 2004, publicado em Jornal Oficial da União Europeia 30.4.2004.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Método, 2013.

Relatório Consolidado. **Estudo do Transporte Aéreo do Brasil**. Rio de Janeiro, Mckinsey&Company, 25 de janeiro de 2010.

REZENDE, Renato Monteiro. **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas**: comentários à Lei nº12.462, de 2011.

RIBEIRO, Maurício Portugal; PRADO, Lucas Navarro; PINTO JUNIOR, Mario Engler. **Regime diferenciado de contratação**: licitação de infraestrutura para a Copa do Mundo e Olimpíadas. São Paulo: Atlas, 2012.

ROSILHO, André Janjácómo. **As licitações segundo a lei 8.666: um jogo de dados viciados**. São Paulo, 2011.

ROSILHO, André Janjácomo. **Qual é o modelo legal de licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no sistema de contratações públicas.** São Paulo: Escola de Direito de São Paulo, 2011.

ROSSI, Sérgio Ciqueira; CASTRO, Sérgio de. **Regime diferenciado de contratações públicas (RDC):** Regras não mais exclusivas para licitações e contratos relacionados à Copa do Mundo e Jogos Olímpicos. 2013. Disponível em: http://www4.tce.sp.gov.br/sites/default/files/20130712_-_artigo__regimediferenciadocontratacao.pdf. Acesso em: 12 ago. 2014.

SÁ, Walter Albuquerque de. **A contribuição do regime diferenciado de contratações públicas para a infraestrutura aeroportuária do Brasil.**

SILVA, Dakshina G. de Silva; DUNNEB, Timothy; KANKANAMGED, Anuruddha. The impact of public information on bidding in highway procurement auctions. **European Economic Review**, Georgia Kosmopoulou, 52 (2008) 150–181.