



Cadernos da Controladoria

O Regime Diferenciado de Contratação Pública - RDC Lei 12.462/11

por Pedro Benedetti

nov/2011

Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro

**O Regime Diferenciado de
Contratação Pública - RDC
Lei 12.462/11**



2011

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Eduardo Paes *Prefeito*

Carlos Alberto Vieira Muniz *Vice-Prefeito*

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

Antonio Cesar Lins Cavalcanti *Controlador Geral*

Márcia Maria Pinheiro *Subcontroladora de Integração de Controles*

Carlos Maurício Borup de Bakker *Subcontrolador de Gestão*

CADERNOS DA CONTROLADORIA

Margarete Ramos *edição de texto*

Daniel S. Barros *capa e diagramação*

Rogério Lessa Benemond e Aislan Loyola *revisão de texto*

Michelle Antelo *transcrição de áudio*

Moskow *foto da capa*

Cadernos da Controladoria é uma publicação feita a partir da transcrição
das palestras do programa Seminários da CGM

organização do evento:

Assessoria Técnica de Estratégia e Relações Institucionais de Controle (CG/ATRIC)

Apresentação

Boa tarde!

A ideia de trazer, ao Programa Seminários da CGM, o tema Regime Diferenciado de Contratação tem como objetivo: buscar informações, trocar experiências e esclarecer dúvidas sobre o Regime Diferenciado de Contratação e como podemos nos preparar para essas mudanças no momento em que o Rio de Janeiro necessitar utilizar esse tipo de contratação para os jogos olímpicos 2016.

Para abordar este tema, buscamos um profissional diretamente ligado ao assunto na sua origem: o Dr. Pedro Benedetti. O nosso palestrante é Advogado, Pós Graduado em Direito Administrativo e Especialista em Licitações em Contratos. Exerce atualmente o cargo de Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento do Ministério dos Esportes, tendo sido coordenador do grupo de trabalho que elaborou o Regime Diferenciado de Contratações para a Copa e Olimpíadas. Atuou como Consultor em várias instituições como: Empresas fornecedoras de bens e serviços para o Poder Público nos mais diversos segmentos do mercado por mais de 15 anos; Fundação Getúlio Vargas; Fundação Instituto de Administração e foi Coordenador Técnico do Centro de Estudos e Pesquisas de Licitações em contratos durante dez anos.

Possui também artigos publicados sobre o tema licitações em contratos em jornais e revistas especializados.

Com a palavra o Dr. Pedro Benedetti. Agradeço demais a sua presença, pois apesar da sua agenda lotadíssima nos deu o privilégio de discutir esse tema com a gente.

Antonio Cesar Lins Cavalcanti
Controlador Geral do Município do Rio de Janeiro

Pedro Benedetti

Rio de Janeiro, 10 de outubro de 2011

Boa tarde a todos.

Dr. Antonio, é um prazer enorme apresentar e complementar a iniciativa que os seminários da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro têm realizado com frequência e vir aqui tratar um tema como Regime Diferenciado de Contratações (RDC). É muito importante para o gestor público ouvir vocês e, por outro lado, quando criamos algo como o RDC, também é importante que vocês nos ouçam e vejam qual é a origem disso tudo, porque nasceu, enfim, qual é a razão de ser do RDC.

Para falar da razão do RDC é necessário que tenhamos uma breve visão de onde nasceram os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, qual foi o processo que levou o Rio de Janeiro a ser escolhido como sede dos Jogos de 2016, e, a partir daí, entender primeiro a necessidade do RDC e, num segundo plano, os próprios conceitos que estão expostos dentro desse regime diferenciado.

A Secretaria Nacional de Esportes de Alto Rendimento, cujo gabinete eu chefo, é uma equipe que tem origem na Sepan, a Secretaria Nacional que cuidou dos Jogos Pan Americanos. Fui uma das pessoas que atuaram na organização dos Jogos Pan Americanos pelo Governo Federal - o Secretário Nacional era Ricardo Leyser. Trouxe para este contexto, de Jogos Olímpicos, toda a bagagem de conhecimento que foi adquirido naquele projeto, que não foi um projeto fácil, muito pelo contrário. Criamos o RDC com base na experiência anterior, de organizar e realizar os Jogos Pan Americanos no Rio de Janeiro.

Os Jogos Olímpicos são o maior evento esportivo mundial e, como tal, trazem uma oportunidade ímpar de divulgação da imagem do país sede. Cada vez mais grandiosos, podem representar experiências de grande sucesso, com impactos positivos e duradouros. Entretanto, há casos, e não foram poucos, em que foram experiências de fracassos enormes.

Os Jogos são de propriedade do Comitê Olímpico Internacional (COI). Eles transferem esse direito para uma entidade privada do país que conquistou o direito de sediar, no caso do Rio de Janeiro-Brasil: o Comitê Rio 2016, que é presidido pelo Carlos Arthur Nuzman. Esse processo de escolha é baseado em uma série de fatores. Especificamente em nosso modelo de jogos olímpicos, que é um modelo de financiamento público dos jogos, foi fundamental para o COI a existência de uma enorme quantidade de garantias, essencialmente governamentais, que foram ofertadas no processo de candidatura. Abordarei rapidamente como é esse processo de candidatura e o tempo dessa história.

Após a realização dos Jogos Pan Americanos, em setembro de 2007, o Rio de Janeiro fez, por exigência do COI, um depósito de cerca de US\$ 100 mil para se colocar como cidade aspirante a candidata aos Jogos Olímpicos, ou seja, não é nem cidade candidata e sim aspirante. Essa aspiração à candidatura teve como motivação o término dos Jogos Pan Americanos, que nas palavras do Presidente da Odepa, que é o órgão dono dos Jogos Pan Americanos, foram os maiores jogos Pan Americanos da história. Isto porque, por uma decisão política, o Brasil decidiu fazer os Jogos Pan Americanos com uma qualidade tal que o possibilitou se credenciar perante aos organizadores internacionais a receber outros grandes eventos esportivos. Ou seja, o objetivo dos Jogos Pan Americanos foi mostrar que o Brasil era capaz de organizar um evento de grande magnitude, e já com vistas à candidatura aos Jogos 2016 e à Copa do Mundo.

O objetivo de sediar os Jogos Olímpicos foi uma decisão política, tomada entre 2004 e 2005, ou seja, cerca de dois anos depois do Rio de Janeiro ter ganho a candidatura para sediar o Pan. Essa decisão causou impactos, inclusive orçamentais. Em setembro de 2007, o Rio de Janeiro se coloca como aspirante a candidato, faz esse depósito que o COI exige. Em janeiro de 2008, nós entregamos um questionário, efetivamente pergunta/resposta, que é passado para todas as cidades que são aspirantes a candidatura, que eram onze. Em junho do mesmo ano, fomos informados quais eram as cidades que passaram da condição de aspirantes para cidades candidatas.

Em junho de 2008 ficamos sabendo que o Rio de Janeiro, juntamente com Madrid, Tóquio e Chicago foram as quatro cidades escolhidas pelo COI como candidatas aos Jogos Olímpicos de 2016. O Brasil já tinha sido aspirante outras duas ocasiões, só que não chegou nem perto dessa fase, ou seja, nem na condição de cidade candidata. Naquele mesmo mês, recebemos a notícia e passamos a ter a obrigação de elaborar aquilo que o COI chama de Dossiê de Candidatura: documento, no qual é colocado o Master Plan (Plano Diretor).

Qual é o projeto que o Rio de Janeiro tem para os jogos de 2016?

Foi fundamental nesse processo de elaboração do Dossiê de Candidatura, essas garantias que estamos citando aqui. É preciso oferecer garantia para tudo: Infraero, para funcionamento de aeroporto; Itamaraty, com relação a visto de atletas e delegações; Ministério da Agricultura, com relação a quarentena dos cavalos que virão para as competições de hipismo; do Exército, com relação a entrada de armas para as competições de tiro.

Vocês podem imaginar como foi complexo integrar os órgãos governamentais em todas as suas esferas, cada um com a sua responsabilidade, dentro da estrutura administrativa que o Poder Público do Brasil tem para obtenção dessas garantias. E nós consegui-

mos essas garantias. Além disso, ainda havia a vontade política. Mais que isso, havia a determinação política do Presidente Lula de trazer os jogos de 2016 para o Brasil, a ponto de assinar aquela que nós chamamos a “garantia master”. O Presidente assinou uma garantia dizendo o seguinte: “Se faltar, eu pago a conta”. Isto, para o COI, foi muito simbólico. O fato de o Presidente da República assumir a responsabilidade por realizar realmente os jogos.

No final de abril, começo de maio de 2009, recebemos aqui no Rio de Janeiro uma comissão de inspeção do COI, que era formada por notáveis do próprio Comitê e por ex-atletas. Visitaram-nos, na ocasião, a presidente dessa comissão, Nawal El Moutawakel - que hoje é, inclusive, a presidente da comissão responsável pelo acompanhamento da organização dos Jogos de 2016 - e mais vários atletas. Essa comissão veio ao Rio de Janeiro e ficou quatro ou cinco dias. Analisaram o que estava escrito no dossiê de candidatura e viram que o que estava escrito era perfeitamente realizável. Ou seja, o Rio de Janeiro, o Brasil, não estava procurando convencer só os membros do COI. Quando eles visitaram a cidade, perceberam no dossiê que tudo aquilo que estava relatado era factível e poderia acontecer. Atribuíram uma nota e uma qualificação muito boa para o Brasil.

A partir daí elaboraram o relatório com base nessa visita feita ao Rio. Também fizeram em Chicago, em Madrid e Tóquio: relatório de cada uma das visitas e inspeção que fizeram para depois transferirem esse relatório aos membros do COI.

No dia 2 de outubro, o COI se reúne e em um processo de votação extremamente desgastante, o Rio de Janeiro foi eleito. Primeiro teve a saída de Chicago. Numa segunda eleição saiu Tóquio e aí, em uma terceira eleição, ficou o Rio de Janeiro concorrendo com Madrid, e foi eleito como sede dos Jogos de 2016.

Por que o RDC aparece depois dessa história toda?

Quando falamos de utilização de pessoas na Vila Olímpica, no Pan foram 8 mil pessoas, mas para os Jogos Olímpicos e Parao-

límpicos serão 25 mil. Com relação a jornalistas, a diferença também é discrepante: tivemos 2 mil jornalistas credenciados nos jogos Pan Americanos e nos Jogos Olímpicos vamos ter 22 mil jornalistas credenciados e mais outros 22 mil não credenciados. Ou seja, teremos, no Rio de Janeiro, durante os Jogos Olímpicos, cerca de 45 mil jornalistas cobrindo o evento.

Estes são apenas alguns números para vermos a magnitude do negócio e, evidentemente, o tamanho da responsabilidade que têm o comitê organizador e os poderes públicos, na esfera federal, municipal e estadual.

Como disse antes, pode ser um sucesso. Quando fomos a campo no processo de candidatura e depois da vitória, no processo de organização da governança dos jogos fomos estudar quais eram os casos de sucesso e quais eram os revezes dos Jogos Olímpicos. Chegamos a alguns elementos. Por exemplo, a Coréia do Sul, nos jogos de 1988. Em toda edição dos Jogos Olímpicos o país escolhido coloca um objetivo para si que é informado ao COI. O objetivo da Coréia do Sul, em 1988, era posicionar as suas marcas no mercado global. Quem aqui ouvia falar de Hyundai, de LG, de Samsung, enfim, das empresas coreanas, que hoje estão dentro da casa de todo mundo, ou na garagem? Quem ouvia falar disso antes de 1988? Ninguém. Então, os jogos de Seul são considerados jogos de sucesso, porque a estratégia, o objetivo dos jogos foi alcançado, que era de posicionar as marcas coreanas perante o mundo. E foram posicionadas.

Barcelona 92 talvez seja aquele que, do ponto de vista de legado, mais se assemelha ao nosso projeto de Rio 2016. Em Barcelona, o objetivo era se colocar entre os cinco principais destinos turísticos da Europa e fazer uma requalificação urbana. Quem aqui, antes de 1992 ia para a Espanha para visitar Barcelona? As pessoas começaram a enxergar Barcelona como destino turístico a partir dos Jogos Olímpicos. Para tanto, houve um trabalho excelente de requalificação urbana. É um pouco a inspiração do nosso prefeito com relação ao Porto Maravilha.

Com a Austrália foi a mesma coisa: as Olimpíadas de Sidney possibilitaram para a Austrália a inserção no circuito turístico. E Pequim, basicamente, quis mostrar para o mundo que a China era uma potência econômica. Então, quem foi a Pequim, viu lá aquele ninho de pássaro, uma obra gigantesca, faraônica, aquele negócio milionário, o cubo d'água, uma coisa também fantástica. Qual era o objetivo de tudo isso? Era dizer para o mundo “eu estou aqui, eu sou uma potência econômica mundial e vocês não duvidem disso”.

Estes foram os casos que consideramos em nossos estudos e que são reconhecidos pelo COI e por todo o mundo olímpico como casos de sucesso. Mas existem casos de revezes e por isso a necessidade de termos um projeto que seja realizável e esteja dentro das condições do nosso país. Tivemos alguns exemplos: a questão do terrorismo em Munique; Montreal, que somente agora terminou de pagar os Jogos de 1976 - há um ano foi paga a última parcela da dívida de Montreal. Eles fizeram um modelo inadequado de financiamento do evento e tiveram que pagar essa conta ao longo de anos e anos. O caso de Moscou e Los Angeles, que foi a questão política da Guerra Fria, o boicote entre os Estados Unidos e União Soviética. Depois Atlanta, que é hoje considerada, talvez do ponto de vista da governança, o pior modelo de jogos olímpicos.

Salt Lake City teve uma denúncia de suborno a membros do COI no processo eleitoral. Em Atenas, a dívida pública que provocou é uma das causas da grande crise que a Grécia está vivendo hoje. Muitos analistas dizem que a origem são os Jogos Olímpicos, apesar de eu ter outra visão com relação a isso.

Uma coisa muito importante que aconteceu em Atenas, e que nós temos que cuidar, se refere a questões de natureza política. Houve a troca da equipe durante a realização do projeto. E isso aí provocou atraso, provocou mudança de projeto. Há uma série de instalações esportivas inúteis porque houve mudança de equipe, mudança de conceito, isto significou muito para incluir Atenas nessa lista de revezes.

O Ministério do Esporte contratou, por ocasião do dossiê de candidatura, um estudo dos impactos econômicos que os Jogos Olímpicos teriam na economia brasileira, e chegamos a alguns resultados bem interessantes. Por exemplo: temos um multiplicador de produção de 4,26 no período de 2009 a 2017. Ou seja, os jogos começam e terminam em 2016, só que até 2017 eles ainda vão gerar impactos na economia e na cadeia produtiva do Brasil. A estimativa de impacto direto no PIB do Brasil é de US\$ 11 bilhões, usando o dólar de 2 para 1, R\$ 22 bilhões, no período de 2009 a 2016. De 2017 a 2027, de US\$ 3,5 bilhões. Como disse antes, houve várias garantias que foram ofertadas. Somente no Governo Federal houve garantia da Casa Civil, Secretaria de Direitos Humanos, Gabinete de Segurança Nacional, Ministério do Esporte, Fazenda, Justiça, Relações Exteriores, Defesa, Saúde, Educação, Transporte, Cidades, Trabalho, Emprego, Comunicação, Turismo.

Do ponto de vista da governança, como funcionam a organização dos jogos olímpicos?

Temos a divisão de atribuições, naquilo que chamamos de Cojo (Comitê Organizador dos Jogos Olímpicos) e aquilo que a gente chama de “não Cojo”. Então, o Cojo, o comitê organizador, fica basicamente com a realização do evento. Ele é responsável, perante o COI pela realização do evento dentro daquelas qualidades, dentro do prazo e do que está estipulado no seu dossiê de candidatura e que é refletido no contrato de cidade sede. Essas obrigações que nós temos com o COI são firmadas em um contrato. E, para os governos, cabe a questão do nosso modelo e dos investimentos - em instalações, em segurança pública, no legado social, no monitoramento das obras e dos serviços para evitar atrasos, meio ambiente, mobilidade urbana.

Os Jogos Olímpicos são uma marca valiosíssima e, se são ruins, os paraolímpicos também são ruins. Essas marcas, a marca olímpica, a marca paraolímpica perdem valor de mercado. Aqui é uma visão de mercado realmente.

Encerro aqui essa primeira parte da apresentação. Tudo isso para chegarmos à Lei 12.462, recentemente promulgada pela presidente Dilma Rousseff, em 5 de agosto de 2011, que é o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Quando ganhamos o direito de sediar os Jogos Olímpicos de 2016, no âmbito da equipe que estava participando do Governo Federal do processo de candidatura, até em função da experiência que nós tivemos nos Jogos Pan Americanos, estávamos pensando o que fazer com a questão das licitações. Por que havia naquela época uma preocupação muito grande com os prazos a cumprir, aplicando-se as contratações à Lei 8.666, de 1993.

Numa licitação técnica e preço, hoje, na lei, realizada sobre o regime da 8.666, desde a publicação do edital até a assinatura do contrato, não se leva menos que 6 a 8 meses, se não houver nenhuma liminar do Poder Judiciário. Então, tínhamos essa preocupação: de realizar, viabilizar essas licitações, respeitando o princípio que cerca as licitações no nosso país e as determinações constitucionais com relação a isso.

No final de 2009 ainda, como já estávamos pressionados por ter que realizar os Jogos, fomos ao Congresso Nacional buscar tudo aquilo que existia do ponto de vista de proposição para a alteração da lei de licitações de contratos. Fomos estudar os regimentos de contratação das empresas estatais, Petrobras etc. e nos deparamos, no âmbito da Secretaria de Logística de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI), com um estudo sobre a regulamentação do Artigo 173 da Constituição Federal. O Ministério do Esporte usou esse estudo e a partir daí a Casa Civil também tomou para si a coordenação desses trabalhos, que passaram a envolver Ministério do Planejamento, Ministério do Esporte e mais um sem número de órgãos, como CGU, TCU, enfim, que participaram do debate de construção do RDC, a partir desse texto que saiu da SLTI.

Esse texto foi inserido, na ocasião, em uma Medida Provisória (MP), em meados de 2010, para ir ao Congresso, para amadurecer.

Houve o debate político no Congresso, o texto voltou várias vezes para o Executivo. Debatesmos novamente, chamamos os órgãos de controle, o TCU, que foi muito atuante nessa etapa, participando de todas as reuniões. Colaborou com a sua opinião e foi ouvido a todo instante. Também a CGU, logo na seqüência, entrou nesse debate e conseguimos definir o texto final do RDC no começo de 2010. Assim, ele ingressa em uma Medida Provisória, foi aprovado e surge a Lei 12.462, de 5 de agosto de 2011.

Algumas características do RDC

Primeira: o RDC não é uma alteração da Lei de Licitações. Ele não tem nada a ver com a lei geral, a 8.666, exceto naqueles casos em que estiver estipulado no texto. O RDC é um regime próprio, especial de contratações com fim específico. Sua aplicação é ato discricionário do gestor. O artigo primeiro, parágrafo segundo fala isso. O gestor não é obrigado a usar o RDC, é uma opção. Já tivemos alguns gestores públicos declarando na imprensa que não querem saber de usar o RDC. É um ato discricionário. Agora, ao usá-lo, afasta-se a 8.666. Posso fazer uma licitação com a 8.666, de Jogos Olímpicos, de Copa, de aeroporto etc. Posso fazer outra licitação com o RDC, então é um ato discricionário, é do gestor.

A aplicação do RDC é restrita. Ou seja, para contratos da Copa do Mundo, Jogos Olímpicos e Paraolímpicos e os aeroportos impactados por estes eventos. A necessidade do RDC surge a partir da confirmação do Rio como cidade sede. Entretanto, considerando que o Brasil já tinha uma Copa do Mundo para fazer, que havia ainda certo nível de organização pendente, no âmbito das obras necessárias, foi uma opção do Poder Executivo colocar também as obras da Copa do Mundo, e, num último momento, já no âmbito do Legislativo, essa questão de se colocar os aeroportos impactados por estes eventos.

A aplicação do RDC, por exemplo, para efeito de Olimpíadas, está vinculada a chamada Carteira de Projetos Olímpicos, que é

uma carteira de projetos que deve ser aprovada no âmbito da autoridade pública olímpica no seu mais alto nível, que é o conselho público olímpico. Ou seja, para poder aplicar a RDC é preciso estar na Carteira de Projetos Olímpicos.

Existe uma exceção: até que a Carteira de Projetos Olímpicos seja aprovada no âmbito do Conselho Público Olímpico, desde que, evidentemente, justificado, o RDC pode ser utilizado, mas a regra é que para efeito de Jogos Olímpicos, você só pode usar o RDC apenas para aqueles projetos que estiverem previstos no âmbito da Carteira de Projetos Olímpicos, a ser aprovada na APO pelo Conselho Público Olímpico, que é o conselho máximo. Prefeito, governador e presidente da República ou aqueles que eles designarem como seus representantes.

Então, o RDC não é aplicável a qualquer coisa, ele se aplica exclusivamente a esses casos que estão previstos no inciso no Artigo 1º da Lei. O RDC tem como base esse estudo, que a SLTI tinha feito para regulamentar o Artigo 173 da Constituição. Esse estudo utiliza as melhores práticas de compras governamentais de contratações públicas da União Européia, dos Estados Unidos, da Argentina e da OCDE, que é uma organização que congrega mais de 30 países.

Depois entrarei em outra questão, o Artigo 6º da RDC, que trata da questão do sigilo do orçamento. Mas vou contar uma história. Nessas pesquisas que realizamos para compor o RDC e aproveitando aquele texto da SLTI, não achamos nenhum país que divulgue o valor estimado da contratação no seu edital. Pelo contrário, nós temos recomendações da OCDE e da União Europeia dizendo que é para não divulgar.

Uma coisa importante, que foi uma preocupação nossa no âmbito da construção do texto do Regime Diferenciado de Contratações: não inovar demais do ponto de vista de conceitos jurídicos, que já são conhecidos, não só pelos gestores, mas também pelo mercado fornecedor de bens e serviços.

Se pegarmos o RDC, veremos as formas de contratação, os regimes de contratação, de empreitada por preço global, por preço unitário, empreitada integral, os tipos de licitação, técnica e preço, melhor técnica e a inversão de fases, que hoje é amplamente utilizada e aplicada na modalidade de licitação pregão. Todos esses conceitos que vocês conhecem, enquanto órgãos de controle, que os gestores públicos conhecem como aplicadores da norma positiva e que o mercado conhece estão no RDC. Evidentemente há inovações, pois não teria razão de ser e de construir uma regra nova sem elas. Dessas inovações é que vamos tratar mais para frente.

O objetivo geral do RDC é racionalizar, e aí entra uma briga que tivemos no âmbito do Congresso e depois com a imprensa, que é esse negócio de falar que o RDC flexibiliza as licitações. Sou absolutamente contrário a utilizar esse termo para caracterizar o RDC. Creio que o RDC racionaliza o processo de contratação. E essa racionalização, prevista no RDC, é o que vai possibilitar que os eventos sejam realizados dentro do prazo, que as obras sejam entregues e que os serviços sejam contratados. Ele devolve para o gestor público, para o contratante, uma condição de vantagem sobre os interesses privados do mercado.

Hoje, qualquer um que for para uma sessão de licitação realizada no âmbito da 8.666 vai perceber que o gestor público, muitas vezes, acaba sendo refém dos interesses daqueles que estão do outro lado da mesa. Então, assim, o objetivo do RDC é que o gestor público deixe de ser refém do interesse privado, daquele que está ali colocando a sua proposta.

A primeira vantagem do RDC é o ganho de tempo. Temos menores prazos entre a fase externa de contratação, entre o período de publicação e recebimento e abertura das propostas.

Segunda vantagem: a questão da inversão de fases como regra, ou seja, agora a regra do RDC é a inversão de fases. Abre-se primeiro a proposta, faz-se ou não a etapa de lances e depois abre-se a habilitação daquele que ganhou o certame. Se o candidato estiver

com a documentação em ordem etc., a proposta é homologada e contratada.

Outra questão, talvez a mais polêmica e que tem gerado mais debate, é a da contratação integrada. Em nosso entender, ela possibilita também um ganho de tempo, já que não terá que realizar uma licitação para projeto básico, depois realizar uma licitação para contratação e vai poder contratar o projeto e a obra em um único certame.

Outra vantagem que o RDC traz é com relação à transparência. Em diversos dos seus artigos, cita a atuação dos órgãos de controle da administração pública, inclusive com previsão dessa atuação de diversos dispositivos da norma. Desconheço uma norma que tenha tanta previsão de atuação dos órgãos de controle como tem o RDC. E, novamente, na questão da racionalização dos processos administrativos de contratação e de procedimentos licitatórios, possibilitando à administração o controle efetivo do certame.

Com base no RDC, quem comanda o processo de contratação, quem comanda a licitação, não é o interesse privado-mercado, mas o interesse da administração, representada pelo gestor público que está conduzindo o processo, o procedimento licitatório.

Vamos entrar agora no hall das inovações do RDC. A primeira delas, que podemos colocar que ocorre no âmbito dessa norma, é a não divulgação do valor estimado à contratação, prevista no Artigo 6º.

Vocês viram, acompanharam pela imprensa, ato contínuo à aprovação do RDC na Câmara dos Deputados, o Governo apanhou, porque tinha uma previsão de cláusula de sigilo do orçamento. Quando falamos desse sigilo, que é o previsto no Artigo 6º, é o sigilo do valor estimado da contratação. Qual é a condição do Poder Público hoje, quando realiza um certame utilizando-se da norma vigente? É a mesma que você, enquanto consumidor, ir até uma loja qualquer e dizer que quer comprar uma geladeira com R\$ 100 para gastar. Se a geladeira custar R\$ 89, o vendedor vai

dizer na hora que ela custa R\$ 100. “Ah, eu quero comprar, na Chevrolet, um Celta, com direção e ar condicionado, de tal cor, eu tenho R\$ 30.000 para gastar”. Se o carro custar R\$ 25.000, o vendedor vai dizer que vai custar os seus R\$ 30.000. A condição da administração, hoje, quando coloca em um edital quanto tem para gastar é essa. Fora outras implicações, você está dizendo para o seu fornecedor quanto você tem para gastar.

Então, o objetivo quando criamos essa exigência de não se divulgar o valor estimado para a contratação, foi esse. O valor estimado estará permanentemente à disposição dos órgãos de controle externo e interno da administração. Ou seja, a qualquer momento, TCU, CGU, TCE, a CGM, enfim, vão poder ir ao processo administrativo e verificar como o Poder Executivo chegou àquele valor estimado para determinada contratação. Essa prática é referenciada e adotada no âmbito da OCDE.

O RDC prevê a divulgação imediatamente após o término da licitação. E por que essa preocupação de falar em sigilo, uma palavra tão pesada? Por que usar sigilo do orçamento? Isso foi uma ideia colocada, inclusive, por um assessor técnico. Um funcionário de carreira da Câmara dos Deputados quando discutíamos o texto no Legislativo. Quando colocamos que é sigiloso é porque se alguém deixar vaziar tem consequências previstas na legislação.

Outra questão: ao não informar o valor estimado, o fornecedor, as licitantes, são obrigados a efetivamente estudar e se preparar para ir para a licitação. O que ocorre hoje nas licitações de menor preço é que as empresas sabem quanto você tem para gastar e colocam um desconto linear no âmbito da proposta. Então, outro objetivo de não divulgar é esse, obrigar as empresas a estudar e preparar suas propostas e não saírem aplicando desconto linear ou fazer combinação para burlar a legislação e causar prejuízo ao erário.

Existe, ainda, mais uma inovação no âmbito da RDC, que está no Artigo 9º, e, provavelmente, é a inovação mais polêmica, que é a questão da contratação integrada. O que é a contratação integra-

da? É a contratação do projeto e da obra. Lembrando que, no âmbito do RDC, a contratação integrada aplica-se somente à obra. A contratação integrada é nova numa legislação de mais amplo espectro como o RDC, mas do ponto de vista do orçamento jurídico brasileiro, ela já existe. A Petrobras, por exemplo, utiliza a contratação integrada no regimento simplificado, e tem utilizado com sucesso. Nós, inclusive, tivemos com o pessoal da Petrobras discutindo o texto da contratação integrada, vendo como que eles aplicavam. Ela é nova para uma lei com tamanha abrangência. Só que já é aplicada em outros pontos do orçamento jurídico positivo. Então, na contratação integrada, que é a contratação dos projetos e da obra, o contratado vai fornecer o projeto, realizar e entregar a obra acabada.

Como se faz uma licitação assim? Através de um anteprojeto, que foi definido no âmbito do RDC e traz informações necessárias e suficientes para elaboração das propostas. Não adianta abrir uma licitação com base no RDC, uma contratação integrada para ganhar tempo e apurar o seu trabalho se chegar na hora da licitação ninguém conseguir fazer uma proposta porque não foram passadas informações necessárias para que essa proposta fosse feita.

A Presidente Dilma Rousseff deve estar nos próximos dias publicando o decreto de regulamentação do RDC. No âmbito do decreto, nós ainda, numa ampla discussão com a CGU, vamos detalhar um pouco mais do que está na lei, o que é o anteprojeto. Mas sempre com essa visão, de que deve trazer as informações necessárias e suficientes, que possibilite a elaboração das propostas. Por consequência, possibilite também a atuação dos senhores enquanto órgãos de controle.

A contratação integrada tem por primazia o nível de serviço. Quando falamos em fazer uma contratação integrada, não vou dizer para o empreiteiro qual é o tipo de tijolo que ele vai usar. Ele vai utilizar o tipo de tijolo que atenda a minha demanda, eu vou dar a ele o que eu preciso. Na contratação integrada, o contratado terá que estudar quais são as demandas do Poder Público expressas no

âmbito do ato convocatório e propor as melhores soluções que tiver. Evidentemente que isso deve estar combinado com um preço.

A licitação integrada sempre será técnica e preço. A lei já determina isso, não haverá licitação integrada do tipo menor preço e a própria lei também limita a ponderação técnica, e eu quero aqui, mais uma vez, citar a participação dos órgãos de controle. Foi uma colocação conjunta do TCU e da CGU de que o texto da lei deveria limitar a ponderação técnica a 70%.

O contratado fica responsável pelos projetos e a tendência é que esses projetos, em função disso, saiam mais qualificados e com menos falhas. Execução, entrega da obra, com um detalhe, não sendo permitida celebração de termo aditivo, exceto se por vontade exclusiva da administração pública, para recomposição do equilíbrio econômico financeiro ou no caso fortuito ou força maior.

Como estimar o valor para esses casos de contratação integrada?

O orçamento estimado se dá com base em valores que já foram pagos em contratações semelhantes pela administração e com base em pesquisa de mercado. Então, por exemplo, vou licitar um estádio. Sei que o Corinthians está construindo o Itaquerão. Posso ir olhar o quanto está sendo gasto, posso ver quanto o Poder Público está gastando em outras contratações semelhantes. Aqui talvez a gente também aplique de novo a questão da racionalização.

O RDC possibilita ao gestor que busque esse valor estimado, agora abre o leque para que o gestor possa atuar. Ele pode ir buscar esse valor estimado onde esse valor estimado estiver. Desde que evidentemente justificado, de forma que órgãos de controle, no momento de fazer o processo de auditoria possam entender de onde saiu, o porquê daquele preço.

Outra inovação está na remuneração variável, prevista no Artigo 10. Remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base de metas estipuladas, padrões de qualidade,

cumprimento de prazos e critérios de sustentabilidade ambiental. Ou seja, pode-se fazer a contratação e a remuneração da sua contratada de forma variável, desde que se tenha claro, no âmbito do seu edital, esses padrões de desempenho, as metas, os padrões de qualidade, de cumprimento dos prazos, dos critérios de sustentabilidade ambiental.

Essa remuneração variável vai respeitar os limites orçamentários estipulados pela administração e o instrumento convocatório deverá prever a possibilidade de remuneração variável considerando os parâmetros para períodos pré contratados o valor a ser pago e nesses parâmetros o benefício gerado para a administração. Significa que não haverá possibilidade de remuneração variável da contratada se não houver um benefício muito claro para a administração. Não faria sentido. E também há uma vedação de que os ganhos decorrentes da ação da administração pública sejam utilizados para efeito de computar o desempenho dessa contratada.

O que é contratação simultânea?

É outra inovação, prevista no Artigo 11, que deverá ser sempre expressamente motivada demonstrando o benefício da contratação simultânea. É o fato haver mais de um contratado executando um mesmo objeto. Na previsão legal não pode haver perda da economia de escala e o objeto deverá possibilitar a execução simultânea por mais de um contratado. Evidentemente, só será possível fazer a contratação simultânea se o objeto possibilitar que essa execução seja simultânea. E somente possível para contratação de bens e serviços, sendo vedados para obra de serviços de engenharia. Um exemplo claro de contratação simultânea: passagem aérea. Eu posso contratar o mesmo objeto de vários fornecedores.

Outra inovação importante no RDC é a inversão de fases como regra. Antes, abria-se primeiro a proposta e depois a habilitação das empresas. Uma coisa importante do RDC é não ter modalidade de licitação. Não existe concorrência, tomada de preço, pregão,

não existe modalidade de licitação. O que existe são modos de disputa, que podem ser abertos e podem ser fechados.

Aqui vai uma questão mais didática. Modo de disputa aberto: são lances sucessivos, que vão ser decrescentes ou crescentes, conforme o tipo de licitação que você está aplicando. Se você está, por exemplo, fazendo uma alienação, você vai fazer crescente. Se você está fazendo uma aquisição, você está fazendo uma compra, o faz na ordem decrescente. Modo de disputa aberto é aquele que conhecemos. Recebe-se a proposta e ela é aberta para a fase de lances.

Há também o modo de disputa fechado, no qual as propostas são recebidas dentro do envelope, abertas e ganha quem apresentou o menor preço. Mas o RDC traz uma inovação ainda maior que as já citadas: a combinação desses dois modos de disputa. Eu posso combinar o modo de disputa aberto com o modo de disputa fechado.

As licitações com base no RDC podem ser feitas, por exemplo, da seguinte forma: as licitantes trazem suas propostas para determinado objeto. Faz-se uma fase de lances, elas vão apresentando os seus lances decrescentes e, se estiver previsto no instrumento convocatório, é possível pedir, em determinado momento, que as duas concorrentes melhor colocadas escrevam uma última proposta e coloquem no envelope. Esse fator surpresa há de beneficiar a administração do ponto de vista da contratação pelo menor preço e evitar que as empresas se combinem, principalmente. Então, eu realizo a fase aberta e, em determinado momento da licitação, imediatamente faço a fase fechada. Pode ser o contrário, começar pela fase fechada e depois fazer a fase de lances.

Existe também a previsão dos lances intermediários. O que basicamente são os lances intermediários? Uma disputa pelo segundo lugar. Isso significa que se houver um problema na execução do contrato etc. é possível haver um lance intermediário, que é aquele lance do segundo colocado. Ou seja, se tenho já um determinado menor preço, posso pegar o segundo ou terceiro colocado

e dizer o seguinte: “Agora vocês vão disputar o segundo lugar! Quem dá um lance menor que o segundo colocado?”. Isso vai possibilitar que se chegue mais perto ainda do preço da primeira colocada, para se, eventualmente, for preciso contratar uma segunda empresa.

Outra inovação: a fase de recurso é única. Cinco dias de recurso, cinco dias de contra razões e mais cinco dias para autoridade que praticou o ato recorrido reconsiderar ou subir para autoridade superior para se manifestar no mesmo prazo.

Os contratos administrativos do RDC

Os contratos administrativos do RDC são regidos pela Lei 8.666, de 1993. À exceção da contratação integrada. Temos, também, os contratos de prestação de serviço de natureza continuada, aqueles que estão previstos no Artigo 57, inciso segundo da 8.666, que poderão ter a vigência estabelecida até a extinção da APO. Por que isso? Porque hoje, os contratos de prestação de serviços de natureza continuada, no âmbito da lei de licitações, eles são limitados a 60 meses.

Se eu fizer um contrato de 60 meses e não chegar até os Jogos Olímpicos, ou seja, terminar um mês antes dos Jogos Olímpicos de 2016, posso prejudicar a execução desse contrato, o objetivo da administração e o próprio interesse público. Então, em função disso, os contratos de natureza continuada poderão ser prorrogados até a extinção da APO, em 2018.

Obrigatoriedade de projetos.

Haverá obrigatoriedade de projeto executivo para cada etapa da obra ou serviço de engenharia. Significa que a contratada só vai receber se estiver com o projeto executivo aprovado pelo Poder Público. Ninguém vai fazer obra sem projeto executivo. Pode existir contrato de eficiência no âmbito do RDC, que é aquele que visa

propiciar economia e administração, sendo a contratada remunerada com percentual sobre a economia gerada. É aquela coisa, se a contratação prevê e você me apresenta um projeto, que eu tenha uma economia na conta de luz de determinada instalação esportiva em função da sua proposta, que teve uma luminosidade natural de tantos por cento, que era minha demanda, é possível, inclusive, se estiver previsto no edital ou no contrato, ser remunerado em função dessa economia gerada. E a possibilidade de contratação remanescente, que será realizada em consequência contratual, observada a ordem de licitação de preços. Daí a importância do lance intermediário, desde que não seja ultrapassado o valor estimado da contratação.

Procedimentos auxiliares

O primeiro procedimento auxiliar previsto do RDC é o cadastramento, no âmbito do decreto, ficou restrito ali ao SICAF. Então, o SICAF pode ser utilizado enquanto cadastramento de licitantes para efeitos de licitações utilizadas com RDC.

Um outro elemento interessante que surge no RDC é a pré-qualificação. Lembrando que não é a pré-qualificação da 8.666, mas a do RDC. Ela é um procedimento auxiliar, que na verdade já é uma etapa da licitação e da pré qualificação. Quando pensamos a pré-qualificação lembramos muito da contratação de consultorias especializadas, de alto nível técnico, que precisa ser apurado de forma muito qualificada. Faz-se um edital de pré-qualificação e nesse edital é colocado o objeto. As empresas que quiserem participar desse procedimento licitatório terão, então, de apresentar documentos que demonstram a sua capacidade técnica para execução daquele objeto em função das determinações objetivas que constarem no edital. As licitantes são qualificadas em numa etapa anterior e depois pode-se realizar a licitação, ou seja, a etapa de preços, apenas entre as licitantes pré qualificadas.

Para que isso? O Sistema de Risco de Preço, o RSP do RDC, é restrito as atividades de Olimpíadas, Copa e Aeroportos. Ele é limitado às contratações que exijam a frequência de execução. A licitação será realizada pelos módulos de disputa, ou seja, aberto e fechado. Haverá atas de RSP, o mínimo de três meses e o máximo de doze. E os órgãos federais só podem aderir a atas federais, exceto aquelas atas cujo órgão gerenciador seja a autoridade pública olímpica, que é um consórcio público interfederativo que congrega União, Estados e Municípios.

Bom, quanto à apresentação eu acho que era isso. Quero agradecer a paciência de todos. Obrigado!

Impressão:
Walprint Gráfica e Editora



PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

CONTROLADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

R. Afonso Cavalcanti, 455 sala 1409 - Cidade Nova - CEP 20211-901

Rio de Janeiro - RJ - Tel.: (21) 2976-1515

Email: acs.cgm@pcrj.rj.gov.br / web - <http://www.rio.rj.gov.br/cgm>