

**FACULDADE RAÍZES DE ANÁPOLIS
CURSO DE DIREITO**

ELIENAY DIMAS DE ANDRADE

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO E O IMPACTO DA LEI
12.462/2011 NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO
BRASILEIRO.**

**ANÁPOLIS-GO
2018**

ELIENAY DIMAS DE ANDRADE

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO E O IMPACTO DA LEI
12.462/2011 NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO
BRASILEIRO.**

Trabalho de Conclusão de curso
apresentado à Faculdade Raízes de
Anápolis como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Me. Jordão Horácio da
Silva Lima.

ANÁPOLIS-GO
2018

ELIENAY DIMAS DE ANDRADE

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO E O IMPACTO DA LEI
12.462/2011 NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO
BRASILEIRO.**

Trabalho de Conclusão de curso apresentado à Faculdade Raízes de Anápolis como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Data: _____/_____/_____

Nota: _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Me. Jordão Horácio da Silva Lima
Orientador

Convidado

Convidado

REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO E O IMPACTO DA LEI 12.462/2011 NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO.

Elienay Dimas de Andrade¹
Orientador: Prof. Me. Jordão Horácio da Silva Lima²

Resumo: O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) é uma modalidade de licitação pública criada no Brasil para atender às necessidades de contratações para obras destinadas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, e da Copa do Mundo FIFA de 2014, além de obras de infraestrutura aeroportuária em capitais distantes até 350 quilômetros daqueles eventos esportivos. Foi instituída através da Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, e passou por modificações substanciais no seu campo de abrangência ao longo dos anos, passando a englobar as ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (inserção dada pela Lei 12.688, de 18 de julho de 2012), as licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino (inserção dada pela Lei 12.722, de 03 de outubro de 2012) e ainda para as obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS (incluída pela Lei 12.745, de 19 de dezembro de 2012). Através de uma abordagem qualitativa, e fundamentação metodológica baseada em revisão bibliográfica e análise documental, em fontes primárias e secundárias, notadamente em relação aos marcos normativos relacionados ao tema em epígrafe, o escopo do presente trabalho consistiu em avaliar a natureza jurídica do RDC, e sua consequente passagem de norma transitória à condição de norma perene. Concluiu-se, destarte, que a referida modalidade de contratação pública surgiu pela necessidade de reforma dos procedimentos licitatórios brasileiros, consubstanciados especialmente na Lei 8.666/1993 e Lei 10.520/2002. O RDC inovou, nesse sentido, a legislação administrativista nacional, ao simplificar e agilizar as compras públicas, logrando êxito considerável especialmente no aspecto da eficiência.

Palavras-chave: Regime diferenciado de Contratações, Licitações, Princípio da Eficiência, Direito Administrativo.

Abstract: The Differentiated Public Procurement System (RDC) is a public bidding modality created in Brazil to meet the contracting needs for works for the 2016 Olympic and Paralympic Games and the 2014 FIFA World Cup, as well as airport infrastructure works in distant capitals up to 350 kilometers from those sporting events. It was instituted through Law No. 12,462, of August 5, 2011, and underwent substantial changes in its field of coverage over the years, including the actions included in the Growth Acceleration Program (PAC) (inserted by Law 12,688, dated July 18, 2012), the bids and contracts necessary for the execution of engineering works and services in the scope of public education systems (insertion given by Law 12.722, dated October 3, 2012) and also for works and services of engineering within the scope of the Unified Health System - SUS (included by Law 12.745, of December 19, 2012). Through a qualitative approach, and methodological basis based on bibliographic review and documentary analysis, in primary and secondary sources, especially in relation to the normative milestones related to the above theme, the scope of this work consisted in evaluating the legal nature of the RDC, and its consequent transition from transitional rule to perennial rule. It was therefore concluded that this modality of public procurement was due to the need to reform Brazilian tender procedures, specifically embodied in Law 8,666 / 1993 and Law 10,520 / 2002. In this sense, the RDC has innovated national administrative legislation by simplifying the speeding up of public procurement, achieving considerable success especially in terms of efficiency.

1 Formando em Direito, Elienay Dimas de Andrade

2 Mestre, Jordão Horácio da Silva Lima

Keywords: Differentiated Public Procurement System (RDC), public bidding, principle of efficiency, administrative law

1. INTRODUÇÃO

À época da aprovação da lei 12.462, no ano 2011, a lei de licitações 8666/93 estava em vigor há 18 anos, recebendo duras críticas por parte dos gestores públicos, que evocavam o discurso de que a Lei de Licitações se tornara obsoleta e não mais atendia as necessidades da administração pública, sendo pouco eficiente. Estes administradores imputavam à legislação licitatória, então em vigor, o ônus dos problemas ocorridos nos processos licitatórios. Também era alvo dessas críticas a lei 10.520/2002, que trata especialmente da modalidade de licitação denominada pregão.

Baseando-se nesse cenário e tendo como desafio a construção das obras dos eventos: Copa das Confederações FIFA 2013, da Copa do Mundo FIFA de 2014 e Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, das quais o Brasil foi escolhido como país sede, o Governo Federal se mobilizou no sentido de mitigar os possíveis atrasos, já percebidos em obras anteriores do Governo, pois os eventos acima citados possuíam restrição na data de entrega das obras.

Diante disso, em busca de celeridade nos processos de contratação, o Governo Federal editou a Lei 12462/2011, que institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), e inovou o ordenamento jurídico em virtude dos grandes eventos sediados pelo Brasil. Com isso, o RDC foi uma grande inovação no âmbito do procedimento licitatório no Brasil, e com grande impacto no Direito Administrativo nacional.

É válido ressaltar que toda inovação traz consigo certas polêmicas, e dúvidas quanto à sua eficácia e eficiência. Ao ser editada, a lei 12462/2011 despertou opiniões contrárias, e que colocavam em xeque sua constitucionalidade. Devido a toda essa área de incertezas que se criou em torno da concepção desta lei, e da sua aplicação, é justificada a abordagem do tema proposto neste trabalho acadêmico, que irá revelar os impactos do RDC no Direito Administrativo no Brasil.

A Lei 8.666/93, a despeito de todos os esforços para moralizar a contratação no âmbito da administração pública, angaria várias críticas por instituir um processo extenso, lento e custoso. Como é cediço, o referido marco normativo poderia inviabilizar a contratação das obras necessárias para a plena realização da Copa do Mundo de 2014, e dos Jogos Olímpicos de 2016. Nesse sentido, cumpre indagarmos como a Lei 12.462/11, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), inova a contratação de obras e serviços no âmbito da administração pública. A celeridade das compras governamentais, instituída pelo RDC, significa uma burla à licitação, ou instrumentaliza o princípio da eficiência? As inovações apresentadas pelo RDC apresentam alguma incompatibilidade com a Constituição Federal?

A presente pesquisa pautou-se em análise qualitativa, através de método dedutivo, e fundamentação metodológica baseada em revisão bibliográfica e análise documental, em fontes primárias e secundárias, notadamente em relação aos marcos normativos relacionados ao tema em epígrafe. Por fim, vale dizer que esperamos ser claros em nossa elucidação dos fatos e coerentes em nossa análise científica, e que em nenhum momento temos a pretensão de esgotar o assunto em questão, mas apenas oferecer contribuições originais e maiores discussões da matéria.

2. BREVE HISTÓRICO DA LICITAÇÃO NO BRASIL

Acredita-se que a licitação, enquanto mecanismo de compras públicas, surgiu nos Estados medievais da Europa, os quais usavam o sistema denominado "*vela e prego*", que consistia em apregoar-se a obra desejada, e, enquanto ardia uma vela, os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguia a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço. Reminiscência desse sistema medieval é a modalidade de licitação italiana denominada "*estinzione di candela vergine*", em que as ofertas são feitas verbalmente enquanto se acendem três velas, uma após a outra. Extinta a última sem nenhum lance, a licitação é declarada deserta; caso contrário, acende-se uma quarta vela e assim sucessivamente, pois, para que se possa adjudicar o objeto do certame. É obrigatório, nesse caso, que uma vela tenha ardido por inteiro sem nenhum lance superior ao precedente (RENZO, 1969, p. 20-21).

No Brasil, o primeiro texto que tratou sobre licitações no Brasil foi o Decreto nº 2.296/1862, que foi um regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio, e Obras Públicas. O Artigo 1º (primeiro) do referido dispositivo dispunha que deveriam ser publicados anúncios convidando concorrentes, fixando prazo de quinze dias a seis meses para apresentação das propostas, segundo a importância e valor do objeto (FORTES JÚNIOR, 2017).

Após algumas modificações no Decreto nº 2.296/1862, foi promulgado o Decreto-Lei nº 4.536/1922, que organizava o Código de Contabilidade da União. O Artigo 49 obrigava, por exemplo, a concorrência pública para fornecimentos acima de determinado valor, e para obras quando ultrapassasse o dobro do valor estipulado para fornecimento. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 200/1967 estabeleceu a reforma administrativa federal, e tratou sobre licitações no Título XII. Pela primeira vez faz-se referência a “Princípios da Licitação”, além da previsão dos casos em que seria dispensável a licitação, não havendo, no entanto, diferenciação entre dispensa e inexigibilidade. A Lei nº 5.456/1968 determinou que o Decreto-Lei nº 200/67 também deveria ser aplicado aos estados e municípios (FORTES JÚNIOR, 2017).

Com o início da redemocratização no país, foi editado o Decreto-Lei 2300/86, considerado grande marco da licitação no Brasil. Denominado “Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos”, trouxe 90 Artigos divididos em seis capítulos, positivando os princípios básicos da igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e outros princípios correlatos. Alguns anos mais tarde, a Constituição Federal de 1988, pela primeira vez, irá se referir ao instituto das licitações públicas, dispondo, em seu art. 37, XXI, que: “(...) *ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, (...)*” (BRASIL, 1988).

A Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, hoje conhecida como “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”, foi baseada por inteiro no Decreto-Lei 2.300, de 1986. Visando trazer maior segurança às contratações públicas, o legislador

aumentou de 90 para 126 artigos, burocratizando e aumentando quase o dobro o volume das normas, haja vista que foram implantados incisos e parágrafos entre os artigos já existentes. Buscando desburocratizar o procedimento, atendendo aos critérios da celeridade e eficiência, editou-se a Lei nº 10.520/02, que instituiu o pregão como modalidade de licitação, para aquisição de bens e serviços comuns. Veio para complementar a Lei nº 8.666/93, que rege as demais modalidades de licitação. Com os grandes eventos que seriam realizados no Brasil, como a Copa das Confederações FIFA 2013, a Copa do Mundo FIFA de 2014, e os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, editou-se a Lei 12.462/11, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), e que será analisada a seguir.

3. ASPECTOS GERAIS DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES

3.1.1. Pressupostos e hipóteses de aplicação

A norma balizadora das licitações e contratações públicas possui pressupostos constantes de rol exaustivo presente no art. 1º da Lei nº 12.462, a qual foi posta como optativa e, portanto, passível de ser utilizada de acordo com a discricionariedade da administração pública. O não enquadramento de uma licitação nos pressupostos relacionados, veda a adoção do RDC. Embora a aplicação dava a entender que o RDC fosse utilizado como uma solução temporária, com aplicação restrita aos eventos esportivos com marco temporal definido, e que naturalmente desapareceria com o fim destes. Porém, com o tempo foram incluídos novos incisos ao art.1º, ampliando as hipóteses de aplicação do Regime Diferenciado e eliminando esta delimitação temporal de sua aplicação. O Regime Diferenciado tem aplicação precípua a licitações, deixando a disciplina contratual em segundo plano. Já suas regras para a fase preparatória da licitação anterior à elaboração do edital se fazem importantes, uma vez que devem ser obedecidas no caso de contratação direta, a exemplo de uma contratação integrada que não admite licitação, que encontrará suporte na Lei nº 12.462 no caso do preenchimento dos pressupostos do art. 1º.

Há que se ressaltar que o RDC pode ser aplicado pelos diversos entes federativos, embora se vislumbre uma maior aplicação pela União. Transcrevendo o art. 1º da referida lei, temos:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e

II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;

III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II.

IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Incluído pela Lei nº 12.688, de 2012)

V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. (Incluído pela Lei nº 12.745, de 2012)

VI - das obras e serviços de engenharia para construção, ampliação e reforma de estabelecimentos penais e unidades de atendimento sócio educativo. (Incluído pela Lei nº 12.980, de 2014)

§ 1º O RDC tem por objetivos:

I - ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;

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

III - incentivar a inovação tecnológica; e

IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

§ 2º A opção pelo RDC deverá constar de forma expressa do instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, exceto nos casos expressamente previstos nesta Lei.

§ 3º Além das hipóteses previstas no caput, o RDC também é aplicável às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino. (Incluído pela Lei nº 12.722, de 2012)

Primeiramente, é de se observar que desde o ano de 2012 a sua aplicabilidade foi endereçada as ações de bens e serviços para a realização dos jogos olímpicos e os eventos da FIFA. Anos após a edição da lei que regulamenta o RDC, a aplicabilidade de tal regime de contratação pública vem aumentando seus objetos gradativamente, reforçando mais uma vez a tese de que o RDC vem trazendo resultados satisfatórios.

Ainda em relação ao âmbito de incidência do Regime Diferenciado de Contratações Públicas, era previsto uma demarcação genérica do âmbito de

incidência de tal regime, o mesmo pensamento de que a Lei do RDC não teria uma eficácia rápida para outros projetos. Finalizando, alguns legisladores tiveram frustrações, pois acharam que a Lei do RDC acabaria juntamente com os grandes eventos que aconteceram no Brasil. O que foi concluído é que o RDC difundiu para outros espaços, como obras do PAC e do SUS demonstrando que pode facilitar o processo licitatório.

3.2. O RDC e os princípios norteadores do procedimento licitatório

Segundo Celso de Mello (2012, p. 974-975), um princípio pode ser definido como o: (...) *mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (...).*

O regime diferenciado de contratações pelo ordenamento jurídico brasileiro apresenta em seu art. 3º vários princípios, com significativa afinidade aos já conduzidos pela Lei n.º 8.666, e outras leis que se direcionam sobre procedimento licitatório e contratações governamentais. Os princípios são iguais, com as diferenças relacionando-se basicamente às soluções técnicas licitatórias. Uma diferença que pode ser verificada é que os princípios presentes no art. 3º da Lei nº 8.666/93 referem-se à licitação, enquanto que os presentes no art.3º da Lei nº 12.462/11 disciplinam tanto a licitação quanto os contratos de administração. Tal diferença pode, à primeira vista, ser vista como irrelevante, porém a inclusão dos contratos administrativos pela Lei do RDC mostra intenção legislativa no sentido de garantir que a atividade administrativa, empenhada no processo licitatório, produza resultados reais mais satisfatórios à sociedade brasileira, uma vez que é o contrato e sua execução que mostram benefícios para todos, e não o meio para se obter este produto - o procedimento licitatório isolado, que por si só não resulta efeito algum de satisfação dos interesses públicos ou de natureza privadas.

Pode-se afirmar que o procedimento licitatório objetiva a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, orientado à consecução de

duas finalidades essenciais: a concretização do princípio da isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa. Daí retira-se a grande importância da isonomia e da eficiência econômica.

A isonomia, ou igualdade, está prevista em vários dispositivos da Constituição Federal, a exemplo do art. 5º, caput, e do art. 19, inciso III, com previsão específica de sua aplicação, no âmbito das licitações, no art. 37, inciso XXI. A isonomia se faz de grande importância na contratação de terceiros pela Administração Pública, devido à sua finalidade de evitar a discriminação arbitrária, produto de preferências pessoais do administrador, sendo a licitação instrumento para se concretizá-la. Traduz-se no tratamento igual para situações iguais, e na distinção na medida das diferenças, o que traz a noção de que nem todas as discriminações acabarão por ferir a isonomia, uma vez que o ordenamento jurídico as admite desde que sejam adequadas e necessárias a obter um resultado compatível com os valores tutelados por este. Há que se lembrar de que estas discriminações devem ser de ordem objetiva, devem ser jurídicas, devem ter um critério proporcional, com adequação de fim e meio, e devem ser adequadas e necessárias em vista dos valores jurídicos.

3.2.1. Legalidade

Segundo GASPARINI (2011, p. 61) o Princípio da Legalidade consiste no fato de:

[...] estar a Administração Pública presa aos mandamentos da lei, deles não se podendo afastar, sob pena de invalidade do ato a responsabilidade do seu autor. Qualquer ação estatal sem o correspondente calço legal, ou que exceda ao âmbito demarcado pela lei, é injurídica e expõe-se à anulação. Seu campo de ação, como se vê, é bem menor que a do particular. [...] Vale dizer, se a lei não dispuser, não pode a Administração Pública agir, salvo em situações excepcionais (grave perturbação da ordem de guerra quando interrompe inopinalmente). [...] Por fim, observe-se que o princípio da legalidade não incide só sobre a atividade administrativa. É extensivo às demais atividades do Estado.

Tem-se que a Legalidade é o alicerce que deverá fundamentar o procedimento licitatório, uma vez que é aplicável a todo direito administrativo o que significa que o agente público somente pode fazer aquilo que a lei autoriza, sua

função é cumprir a lei. Nas licitações o princípio possui o mesmo sentido, uma vez que o agente público que atua no segmento das licitações está a distrito aos limites definidos em lei.

Neste ponto de vista, vem a jurisprudência do Superior Tribunal Justiça, nos seguinte temos:

A administração pública submete-se de forma rigorosa ao princípio da legalidade administrativa, não lhe sendo lícito entabular contrato administrativo sem observância das normas legais pertinentes com o objeto desta contratação, sob pena, inclusive, de nulidade do contrato. (...) "(Resp nº 769.878/MG, 2a turma, rel. Min. Eliana Calmon, j. em 6.9.2007, DJ de 26.9.2007).

Não há que se confundir a relevância do princípio da legalidade com a interpretação literal das normas como única possibilidade possível, nem de que toda e qualquer decisão acerca do processo licitatório se baseie em uma disposição legal explícita. A aplicação das normas em matéria de licitação envolve interpretação sistemática destas, sendo a interpretação literal ou gramatical apenas a primeira etapa. Nem se pode exigir que a lei dispusesse sobre todas as situações fáticas de forma detalhada, o que seria impossível. O que existem são leis que instituem competências vinculadas (a norma legal disciplina, mesmo que de modo implícito, a conduta a ser adotada pelo agente) ou discricionárias (existe uma margem de escolha para o agente na solução do caso concreto), sendo estas últimas predominantes na Lei nº 12.462, uma vez que o processo licitatório não poderia ser integralmente vinculado à lei, sob pena de inviabilizá-lo, já que seria impossível disciplinar todos os tipos de licitação previamente, atrapalhando inclusive o aperfeiçoamento da contratação administrativa. Desta forma, se impõe limites gerais ao administrador, atribuindo-lhes competências para escolher dentro destes parâmetros.

3.2.2. Moralidade

Os princípios da moralidade e da impessoalidade guardam íntima relação entre si, o primeiro *"exige que o administrador se pautar por conceitos éticos e o segundo, indica que a Administração deve dispensar o mesmo tratamento à todos os administrados que estejam na mesma situação jurídica"*(CARVALHO FILHO, 2011, p. 225). Ainda sobre a moralidade, CARVALHO FILHO (2011, p. 225): *"O direito condena condutas dissociadas dos valores jurídicos e morais. Por isso, mesmo*

quando não há disciplina legal, é vedado ao administrador conduzir-se de modo ofensivo à ética e à moral. A moralidade está associada à legalidade: se uma conduta é imoral, deve ser invalidada.”

A inobservância do princípio da moralidade, no âmbito do procedimento licitatório, pode incorrer em improbidade administrativa, prevista no artigo 37, § 4º, constituição federal.]

3.2.3. Igualdade ou Impessoalidade

Exige que todos os que participam da licitação tenham o mesmo tratamento. A lei veda estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere à moeda, nacionalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, bem como critérios de preferencial ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato. (art. 3º, I e II) (SCATOLINO; TRINDADE, 2018, p. 603).

3.2.4. Publicidade

Este princípio direciona que a licitação deve ser bem difundida, visando facilitar e facultar o conhecimento de todas as suas regras previstas no edital a um maior número de interessados.

Analisando a intensidade deste princípio, Di Pietro (2012, p. 380) diferencia da sua aplicação nas modalidades concorrência e convite: *“A publicidade é tanto maior quanto maior for à competição propiciada pela modalidade de licitação; ela é a mais ampla possível na concorrência, em que o interesse da Administração é o de atrair o maior número de licitantes, e se reduz ao mínimo no convite, em que o valor do contrato dispensa maior divulgação.”*

3.2.5. O princípio da promoção do desenvolvimento nacional

O princípio da sustentabilidade da licitação ou da licitação sustentável liga-se à ideia de que é possível, por meio do procedimento licitatório, incentivar a preservação do meio ambiente.

Os artigos 170, inciso IV, e 225, incisos IV e V, da Constituição Federal embasam a ideia de preservação do meio ambiente e dão o fundamento constitucional para as chamadas licitações sustentáveis ou licitações verdes em que se combinam os objetivos tradicionais da licitação (de buscar a melhor proposta para a Administração e garantir a isonomia aos licitantes) com o de desenvolvimento sustentável, que procura preservar o meio ambiente, em harmonia com fatores sociais e econômicos. *In verbis*:

“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

[...]

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

[...]

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;”

Na esfera federal, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, editou a Instrução Normativa nº01, de 19/01/2010, que *“dispõe sobre os critérios de sustentabilidade ambiental na aquisição de bens, contratação de serviços ou obras pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional”* (BRASIL, 2010).

4. MODALIDADES DE LICITAÇÕES

Verificados os princípios que norteiam a realização das licitações, importa visualizar suas modalidades. Atualmente, o sistema brasileiro compreende as cinco modalidades previstas na Lei nº 8.666/93, que são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, e leilão. Tem-se, ainda, a modalidade do pregão, prevista na Lei nº 10.520/2002, bem como o RDC (Lei nº 12.462/11), com nova modalidade de contratação.

As três primeiras são utilizadas com o fim de contratar obras, serviços e fornecimento de bens e insumos (CELSO, 2003, p. 260), enquanto o concurso visa a escolha de trabalho técnico, artístico ou científico (CELSO, 2003, p. 265) e o leilão serve além da venda de móveis inservíveis, de produtos legalmente apreendidos ou penhorados e para alienar bens imóveis adquiridos em procedimento judicial ou através de dação em pagamento (CELSO, 2003, p. 266). Já o pregão, objetiva a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação.

O rol das modalidades de licitação é exaustivo, o que impossibilita a sua combinação ou a criação de novas formas de licitar, o que está previsto no art. 22, §8º, da Lei das Licitações:

Art. 22. São modalidades de licitação:

.....
.....

§ 8º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.

A escolha da modalidade de concorrência, tomada de preços ou convite dependerá, como regra geral, do valor que a Administração provavelmente irá custear com a relação jurídica que a sucederá, fato este que se reflete na maior ou menor simplicidade da forma de realização de cada uma delas. Para isso a própria lei estabelece, no art. 23, os patamares de valor correspondentes às distintas modalidades (CELSO, 2003, p. 510-511), uma vez que se trate ou de obras e serviços tanto que este período pode variar de acordo com a complexidade do objeto. Tal é o respeito a este tempo que, caso a administração não fixar prazo suficiente, a licitação será inválida.

Feitas as considerações passa-se à análise individualizada de cada uma das modalidades.

4.1. Concorrência

É a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos para execução do seu objeto. Em outras palavras a Lei das Licitações, no § 1º do art. 22, conceitua-se a concorrência *como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”* (BRASIL, 1993)

Celso Antônio Bandeira de Mello (*apud* SCATOLINO; TRINDADE, 2018, p. 635) conceitua a concorrência como a modalidade licitatória própria às contratações de grande vulto. Ela é dotada de grande rigor formal e é sempre precedida de grande publicidade, uma vez que estas contratações exigem o aporte de recursos financeiros mais elevados pela Administração. Sendo assim, a preocupação com a lisura e escolha da melhor proposta é maior. Assim, a concorrência é a modalidade mais complexa. Nela estão presentes todas as etapas das licitações (edital, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação).

No entanto, o art. 23, § 3º, da mesma Lei dita que a concorrência é obrigatória independentemente do valor do negócio nos seguintes casos: compra de bens imóveis; alienação de bens imóveis, quando, porém se tratarem de *“bens imóveis da Administração Pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento (art. 19, da Lei 8.666/93)”* e que *“o valor do bem não exceda o limite da tomada de preços estabelecido para compras”*; nas concessões de direito real de uso; e nas licitações internacionais (MELLO, 2003, p. 512) . Além destas hipóteses previstas no referido artigo, Celso Antônio Bandeira de Mello apresenta mais duas hipóteses de utilização obrigatória da concorrência a despeito do vulto do negócio (MELLO, 2003, p. 512-523): nos contratos de empreitada integral; e nas concessões de obra ou serviço público (art. 2º, II, da Lei 8.987/95, reguladora das concessões e permissões de serviços públicos).

4.2. Tomada de preços

De acordo com o art.22, § 2º, da Lei de Licitações 8.666 de 2011, essa modalidade se restringe às pessoas previamente cadastradas, organizadas em função dos ramos de atividade e potencialidades dos eventuais proponentes e aos que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data fixada para abertura das propostas. Neste caso, caso o licitante demonstre que preenche os requisitos, ele deverá apresentar o pedido de cadastramento (requerimento), com a respectiva documentação.

Antes da modificação produzida na Lei nº 8.666/93, a tomada de preço era somente para os devidamente cadastrados. Com a nova redação, os demais interessados que não estavam previamente cadastrados poderão comparecer ao órgão promotor da licitação até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, realizarem o cadastro, e assim participarem da licitação. Desta forma, o procedimento da tomada de preço ficou muito semelhante ao da concorrência.

A tomada de preço será realizada por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3(três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsável(SCATOLINO; TRINDADE, 2018, p. 637).

4.3. Convite

É a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objetivo, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número de 3 (três) pela unidade administrativa, que afixará em local apropriado cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade em que manifestarem interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas (SCATOLINO; TRINDADE, 2018, p. 638).

A lei pode admitir a realização de licitação pela modalidade convite com dois licitantes quando não houver pelo menos três interessados. Deve-se ter atenção ao entendimento do Tribunal de Contas União (TCU), no sentido de que, no convite,

deve haver a apresentação de, no mínimo, três propostas válidas, conforme a súmula nº 248 da egrégia Corte de Contas:

“Não se obtendo o número legal mínimo de três propostas aptas à seleção, na licitação sob a modalidade convite, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, ressalvadas as hipóteses previstas no §1º do art. 22 da lei nº 8.666/1993”.

4.4. Concurso

O concurso se trata de disputa entre interessados que possuam qualificação técnica exigida, para a escolha de trabalho técnico ou artístico, com a instituição de prêmio ou aos vencedores, de acordo com os critérios presentes no edital que deverá ser publicado na imprensa oficial (art. 22, § 4º). O prazo mínimo entre a publicação do aviso do edital de concurso e a realização do evento é de 45 dias, de acordo com o art. 21, § 2º, I, da Lei 8.666/93. O concurso terá regulamento próprio e acessível a todos os interessados. Nele a lei, no art. 52, prevê que obrigatoriamente deverão constar:

“Art. 52 (...)
I - a qualificação exigida dos participantes;
II - as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho;
III - as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.”

E o julgamento será realizado por *“comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não”* (art. 51, § 5º). Cabe, ainda, lembrar que a lei impõe que, quando se tratar de elaboração do projeto, após a realização do concurso, é necessário que o vencedor autorize a administração pública a executá-lo, quando reputar conveniente (art. 52, § 2º), de forma que o prêmio somente poderá ser pago se o autor do projeto ceder os direitos patrimoniais à administração (art. 111).

4.5. Leilão

Outra modalidade de licitação prevista na Lei 8.666/93 é o leilão. Este é utilizada pela Administração para a venda de bens móveis inservíveis a ela ou

legalmente apreendidos ou adquiridos por força de execução judicial. Também pode ser usada para vender bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimento judicial ou dação em pagamento. O leilão pode ser utilizado para alienação de bens móveis cujo valor, individual ou global, até R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais)(art. 17 § 6º). O vencedor será quem oferecer o maior lance, que for igual ou superior ao da avaliação (art. 22, § 5º). Há dois tipos de leilão, nas lições de Meirelles (2004, p. 90-91):

O comum, privativo de leiloeiro oficial, onde houver, e o administrativo propriamente dito. O leilão comum é regido pela legislação federal pertinente, mas as condições específicas poderão ser estabelecidas pela Administração interessada, observado os princípios básicos da licitação; o leilão administrativo, feito por servidor público, que antes só era admitido para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando ou abandonadas nas alfândegas, nos armazéns ferroviários, nas repartições públicas em geral, pode, agora ser utilizado em qualquer caso.

Os bens móveis inservíveis que podem ser vendidos mediante leilão não são bens deteriorados, são bens que não tem mais serventia para a administração.

Na segunda hipótese, bens legalmente apreendidos ou penhorados são casos, por exemplo, daqueles apreendidos pela Receita federal. Com efeito, a lei cometeu equívoco ao falar em produtos “penhorados”, pois a penhor é ato do Poder Judiciário para garantia da execução do processo, não sendo medida imposta pela Administração. O que será vendido mediante leilão é bens decorrentes de penhor. Penhor é um direito real que consiste na tradição de uma coisa móvel ou mobilizável, suscetível de alienação, realizada pelo devedor ou por terceiro ao credor, a fim de garantir o pagamento do débito (SCATOLINO; TRINDADE, 2018, p. 641).

4.6. Pregão

O pregão, finalmente, previsto na Lei 10.520/02, é caracterizado como a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado para a contratação (MELLO, 2003, p. 522). A disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

O pregão poderá ser realizado de duas formas distintas: pregão presencial e pregão eletrônico. O primeiro se caracteriza pela presença física dos agentes administrativos e dos interessados em determinadas etapas do procedimento; o segundo se processa em ambiente virtual por meio de tecnologia da informação.

O prazo mínimo para a apresentação das propostas contado entre a publicação do edital e a sessão pública é de 8 dias. Essa modalidade poderá ser utilizada para qualquer valor de contratação. Não há imposição de limites, desde que os bens e serviços sejam considerados comuns. O critério de julgamento será sempre o menor preço. Nessa modalidade, não se utiliza melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta (SCATOLINO; TRINDADE, 2018, p. 642).

Uma das peculiaridades do pregão é a inversão de fases, em especial entre julgamento e habilitação. O licitante comparece à licitação com a entrega de dois envelopes: um com habilitação e outro contendo a proposta. Primeiro, abre-se o envelope contendo a proposta, para depois abrir-se o envelope de habilitação. Na modalidade concorrência, em regra, primeiro serão abertos os envelopes que contem os documentos de habilitação. Ultrapassada essa fase, aqueles que foram considerados habilitados terão os envelopes de propostas abertos pela comissão. Neste caso, quem não estiver habilitado receberá o envelope de proposta devolvido e ainda lacrado, assim como foi entregue (SCATOLINO; TRINDADE, 2018, p. 645).

5. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO

5.1. Inversão das fases de habilitação e julgamento das propostas e fase recursal única

De acordo com o art. 12 da Lei nº 12.462/11, o procedimento de licitação do RDC deve observar as seguintes fases, nesta ordem: preparatória, publicação do instrumento convocatório, apresentação de propostas ou lances, julgamento, habilitação, recursal, e encerramento.

O instrumento normativo consagrou prática defendida pela doutrina de proceder ao julgamento das propostas previamente à análise dos documentos de

habilitação dos licitantes. Com isso, rompe-se com o modelo da Lei nº 8.666/93, em que a análise das propostas apresentadas pelas empresas fica condicionada ao preenchimento das exigências atinentes à habilitação. Conforme ensina Mônica Bandeira de Mello Lefèvre (2003, p. 221):

Trata-se da consagração legislativa de proposta há muito difundida pela doutrina. Tanto é que a alteração da ordem das fases tradicionalmente prevista na Lei Geral de Licitações já foi incorporada por outros diplomas normativos – como, por exemplo, a Lei do Pregão (Lei nº 10.520) e a Lei de Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079).

Na Lei 12.462/11, todavia, a inversão de fases não é uma faculdade, mas sim uma regra. E no RDC a inversão é impositiva em virtude da busca por maior celeridade, tendo em vista que a habilitação é uma das etapas mais complexas do procedimento licitatório. Assim, ao analisarem-se previamente as propostas, reduz-se o número de habilitações que serão examinadas.

A exceção é a habilitação prévia, cabível desde que motivada e que expressamente prevista no instrumento convocatório, nos termos do art. 12, parágrafo único, da Lei 12.462/11. Trata-se da inversão de fases da inversão de fases, ou seja, o procedimento licitatório seguirá o rito geral previsto na Lei 8.666/93.

5.4. Indicação de Marca ou Modelo

Outra inovação trazida pela Lei nº 12.462/2011 foi a regra prevista no art. 7º, inciso I, que permite a indicação de marcas ou modelos para a aquisição de bens:

Art. 7º. No caso de licitação para aquisição de bens, a administração pública poderá:

I - indicar marca ou modelo, desde que formalmente justificado, nas seguintes hipóteses:

- a) em decorrência da necessidade de padronização do objeto;
- b) quando determinada marca ou modelo comercializado por mais de um fornecedor for a única capaz de atender às necessidades da entidade contratante; ou
- c) quando a descrição do objeto a ser licitado puder ser melhor compreendida pela identificação de determinada marca ou modelo aptos a servir como referência, situação em que será obrigatório o acréscimo da expressão “ou similar ou de melhor qualidade”.

Aqui, é válido fazer uma explicação do que seria a padronização prevista na alínea “a”. A primeira hipótese que permite a indicação de marcas ou modelos para a aquisição de bens possui como objetivo a padronização dos objetos a serem adquiridos, ou seja, trata-se de nítida observância ao princípio da padronização. Havendo a necessidade de padronização do objeto, é permitido a indicação de determinada marca ou modelo, com o objetivo de uniformização, garantindo que os bens adquiridos sejam efetivamente idênticos, e não apenas similares.

Em relação à padronização, previamente, deverá haver a elaboração de estudos técnicos que comprovem a clara necessidade de aquisição de um bem com aquelas determinadas características. Ela não pode ser resultado apenas da vontade do administrador, mas sim da busca da melhor solução para atender os objetivos daquela contratação, tanto em relação ao objeto a ser contratado, quanto aos gastos da administração pública.

Sendo possível que um bem de outra marca ou modelo satisfaça a necessidade requerida pela administração pública, deve ser realizado o procedimento padrão de licitação, ou seja, aberta a todas as marcas ou modelos que preencham os requisitos daquele bem a ser adquirido.

Na segunda hipótese, há somente uma marca ou modelo de produto que atende às necessidades do órgão licitante, embora existam vários fornecedores que o revendam. Cabe ressaltar que essa hipótese não se confunde com aquela em que há um único fornecedor do produto, pois, neste caso, estaria configurada a inexigibilidade de licitação.

Por fim, a terceira hipótese aplica-se ao caso em que a Administração encontra dificuldade para especificar o objeto. Assim, o RDC permite a indicação de marca de referência seguida pela expressão “ou similar ou de melhor qualidade”. Nesse caso, não há inovação, vez que a lei apenas positivou o entendimento do TCU sobre o tema, a exemplo do consignado no Acórdão nº 1427/2007-TCU-Plenário.

ENUNCIADO: A indicação de marca deve se limitar aos casos em que justificativas técnicas, devidamente fundamentadas e formalizadas, demonstrem que a alternativa adotada é a mais vantajosa e a única que atende às necessidades da Administração, ressalvando que a indicação de marca é permitida como parâmetro de qualidade para facilitar a descrição do objeto a ser licitado, desde que seguida por expressões do tipo "ou

equivalente", "ou similar" ou "ou de melhor qualidade" (Acórdão nº 6641427/2007-TCU-Plenário. Relator: Benjamin Zymler: Data da sessão: 25/07/2007).

5.5. Sigilo do orçamento estimulado

Para DIAS& FERREIRA (2012, p. 47-59) aparentemente o objetivo com a mitigação da publicidade seria o de evitar conluios entre os terceiros que disputam a licitação. No entanto, o sigilo do orçamento estimado não é a medida adequada para evitar as fraudes, mormente por restringir a publicidade dos atos administrativos.

Em sentido contrário, segundo MOREIRA; GUIMARÃES (2012, p. 160) inexistente ofensa ao princípio da publicidade no sigilo do orçamento previamente estimado:

[...] É que não há, na hipótese do RDC, propriamente subtração da publicidade do orçamento, uma vez que ele será amplamente divulgado imediatamente depois da disputa. Trata-se, portanto, de impor apenas a restrição subjetiva e temporal à veiculação do orçamento, não se podendo falar em sigilo ou confidencialidade das informações.

Com efeito, entendemos assistir razão a segunda vertente. Não há que se falar em inconstitucionalidade do dispositivo por afronta ao princípio da publicidade, uma vez que a peça orçamentária será tornada pública ao final do certame. Ademais, o deferimento da publicação das informações tem por propósito o atingimento do interesse público primário, qual seja, a busca da melhor proposta junto ao mercado. Tal fundamento deve ser sopesado na interpretação dos primados constitucionais aplicados à espécie, vez que a doutrina jurídica moderna não admite a conferência, a priori, de maior densidade valorativa a um determinado princípio em detrimento dos demais, sem que sejam avaliadas as peculiaridades do caso concreto.

Não é demais lembrar que a ausência de divulgação do orçamento base da licitação juntamente com o edital do certame já é utilizada em larga escala nos procedimentos que adotam o pregão, com vistas a obter maior efetividade na fase comercial do certame.

Diferentemente da Lei nº 8.666/93, a Lei nº 10.520/02 não obriga o gestor público a disponibilizar juntamente com o edital o orçamento elaborado para nortear

o pregão. Nesse sentido, o mesmo TCU tem entendido que a opção pela divulgação da peça em tais licitações insere-se no campo de discricionariedade do gestor público.

5.6. Modo de disputa aberto, fechado ou misto

Outra importante novidade do RDC é a previsão dos modos de disputa aberto e fechado em suas licitações, os quais poderão se dar tanto no procedimento eletrônico como presencial.

De acordo com a lei, no modo de disputa fechado, as propostas apresentadas pelos licitantes serão sigilosas até a data e a hora designadas para que sejam divulgadas (art. 17, inciso II). Trata-se, portanto, de regra idêntica a uma concorrência processada no âmbito da Lei nº 8.666/93.

De outro turno, no modo de disputa aberto, os licitantes deverão apresentar suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado (art. 17, inciso I). A aplicação desse modo de disputa às licitações do tipo menor preço, maior oferta ou maior desconto é simples e será realizada de forma análoga ao procedimento do pregão eletrônico.

Com essa nova sistemática, atende-se ao anseio daqueles que militavam em favor de uma ampliação do campo de aplicação da modalidade pregão, restrito aos bens e serviços comuns, nos termos da Lei nº 10.520/02. A partir do RDC, até mesmo a contratação de obras e serviços de engenharia poderá se favorecer dos benefícios verificados naquele regime.

Como bem assentaram Benjamin Zymler e Laureano Canabarro Dios (2018, p. 15):

A experiência da apresentação de lances no modo de disputa aberto na modalidade pregão na forma eletrônica, além de amplamente disseminada na Administração Federal, vem apresentando bons resultados, no sentido de serem propiciadas ofertas mais vantajosas para a Administração. Assim, é positiva a ampliação do âmbito de aplicação desse procedimento (...).

Contudo, não se deve olvidar que o aumento de complexidade dos objetos licitados irá requerer atenção especial dos administradores públicos na escolha do modo que será procedida a licitação. Acerca do tema, são validas as considerações de Cesar A. Guimarães Pereira (2013. p. 210):

É bem verdade que a experiência com pregão, especialmente na sua forma eletrônica, mostra que a redução do preço final do bem ou serviço adquirido é usualmente acompanhada de uma redução em sua qualidade. Se este fenômeno leva a situações indesejáveis na aquisição de bens e serviços comuns, seu efeito pode ser ainda mais indesejável em licitações mais complexas. Não se pode dar uma aplicação indiscriminada à regra de preferência pela forma eletrônica das licitações nem se adotar o método de disputa aberto como sendo necessariamente o mais adequado. Nos casos em que a qualidade da prestação for essencial, pode ser mais apropriado manter o sistema de disputa fechada, garantindo-se a consistência da prestação.

Nesse sentido, o modo aberto deve ser evitado quando a licitação envolver critérios de disputa que vão além do preço, abrangendo também questões técnicas. Isso porque seria extremamente complexo avaliar diferentes propostas técnicas em um cenário de lances sucessivos, podendo culminar em contratações prejudiciais à Administração (PEREIRA, 2013. p. 215).

Ainda para o modo de disputa aberto, a Lei nº 12.462/11 prevê a possibilidade de apresentação de lances intermediários pelos licitantes que não estejam em primeiro lugar na disputa. Isto é, permite que sejam apresentados lances iguais ou inferiores ao maior já ofertado, quando adotado o julgamento pelo critério de maior oferta; ou iguais ou superior e são menor já ofertado, quando adotado os demais critérios de julgamento. Trata-se de louvável inovação do RDC em relação à Lei do Pregão, que somente admite lances inferiores ao menor até então ofertado. Os lances intermediários acirram a competitividade entre licitantes e evita que a Administração não obtenha a proposta mais vantajosa por disfunções do procedimento, conforme ressaltam Benjamim Zymler e Laureano Canabarro Dios (2018, p. 15):

A possibilidade de lances intermediários permite aos licitantes disputarem posição classificatória na expectativa de que os licitantes com melhores propostas não preencham os requisitos de habilitação. Trata-se de procedimento ampliador da competitividade do certame e garantidor de que a Administração obtenha a proposta mais vantajosa. (...) Busca-se, ainda, com esses lances intermediários, inibir o chamado “efeito coelho”, verificado em alguns dos pregões regidos pela Lei nº 10.520/02, qual seja, que determinada empresa não apta a se habilitar ou que não tenha interesse na

contratação, em combinação ou não com outra licitante, promova o prematuro fim da competição ao elaborar proposta economicamente inviável para os demais licitantes. Na hipótese de combinação, o esgotamento prematuro do certame ocorreria para beneficiar determinada empresa que estivesse classificada logo depois daquela que elaborou a proposta que não seria honrada.

Como alternativa aos modos aberto e fechado, o Regime Diferenciado prevê, ainda, a possibilidade de combinação dos dois, criando um modelo misto ou híbrido. De acordo com o Regulamento do RDC, esse modelo se processará em duas etapas, sendo a primeira necessariamente eliminatória.

Na hipótese de o procedimento se iniciar pelo modo de disputa fechado, serão classificadas para a etapa subsequente os licitantes que apresentarem as três melhores propostas, iniciando-se então a disputa aberta com a apresentação de lances sucessivos.

Já no caso de o procedimento se iniciar pelo modo de disputa aberto, os licitantes que apresentarem as três melhores propostas poderão oferecer propostas finais, fechadas. Vê-se, assim, que o RDC concedeu aos gestores públicos a condição de se adotar um comportamento estratégico na análise das propostas e mais adaptado às próprias características inerentes ao mercado do objeto que vai ser licitado, com vistas a obter a proposta mais vantajosa para a Administração.

5.7. Critério de julgamento pelo maior desconto

Para realizar licitações em que se busque a aquisição de bens e serviços com um menor dispêndio de recursos, desde que atendidos parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital, a Lei nº 12.462/11 conferiu à Administração dois critérios de julgamento distintos: menor preço ou maior desconto. Destaca-se que, sob a ótica do RDC, o menor dispêndio não deve ser visto apenas pelo desembolso imediato, no momento da contratação. Autoriza a lei que sejam levados em conta para a definição do menor dispêndio custos indiretos, relacionados com as despesas de manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental, entre outros fatores, sempre que objetivamente mensuráveis. A par dessa visão mais ampla do dispêndio, o critério de julgamento pelo menor preço é idêntico ao adotado pela Lei

nº 8.666/93 e pela Lei do Pregão. A novidade fica por conta do julgamento pelo maior desconto.

Acerca deste critério, a lei estabelece que, quando utilizado para a aquisição de bens ou a contratação de serviços que não sejam de engenharia, o julgamento por maior desconto terá como referência o preço global fixado no instrumento convocatório, sendo o desconto estendido aos eventuais aditivos. Na opinião de Alexandre Wagner Nester (2013, p. 245), tal critério se assemelha à licitação do tipo “preço-base”, prevista no art. 37, parágrafo único, inciso IV, do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Ainda de acordo com a lei, no caso de obras ou serviços de engenharia, o percentual de desconto apresentado pelos licitantes deverá incidir linearmente sobre os preços de todos os itens do orçamento estimado constante do instrumento convocatório. Igualmente, na hipótese de aditivos, o desconto linear sobre todos os itens do orçamento deve ser mantido, nos termos da proposta original. Trata-se de relevante inovação trazida pelo RDC. Primeiramente, por sua simplicidade, o julgamento pelo maior desconto imprime celeridade ao procedimento licitatório, indo ao encontro da eficiência administrativa. Em segundo lugar, e não menos importante, evita a ocorrência do chamado “jogo de planilhas” ou “jogo de cronograma” por parte dos licitantes no caso de contratação de obras. Como bem descrito por Alexandre Wagner Nester (2013, p. 246), o “jogo de planilhas” ocorre na

[...] situação em que o licitante se aproveita de eventuais defeitos nos projetos que embasam a licitação por preço global, identificando itens com quantitativos muito baixos (para os quais oferece preços elevados) e itens com quantitativos muito altos (para os quais oferece preços reduzidos ou irrelevantes). Isso possibilita que, na média, o preço global da proposta se apresente reduzido, garantindo a vitória do licitante no certame. Posteriormente, durante a execução do contrato, torna-se necessário o aditamento para corrigir aqueles quantitativos, elevando assim o preço global em benefício do contratado.

Já o “jogo de cronograma” é verificado quando o licitante oferta todos os preços unitários abaixo dos previstos pela Administração. No entanto, os preços dos serviços iniciais da obra são cotados sem nenhum desconto em relação ao orçamento, enquanto os preços dos demais serviços são cotados com desconto expressivo em relação aos orçados. Após executar os serviços iniciais da obra com os preços vantajosos, a contratada apresenta pleitos de reequilíbrio para aumentar os preços dos serviços restantes, majorando o valor do contrato, ou, em caso de

insucesso, simplesmente abandonando a obra. Em ambos os casos, contratações que aparentemente se mostravam vantajosas para a Administração, tornam-se antieconômicas. Tal inconveniente, contudo, é mitigado com o julgamento pelo maior desconto, vez que o licitante não terá discricionariedade para “eleger” os itens sobre os quais ofertará um preço mais baixo que o orçado, vez que o desconto incidirá de forma linear sobre todos os itens do orçamento, inclusive no caso de aditivos contratuais.

5.8. Critério de julgamento pelo melhor retorno econômico e contratos de eficiência

Inovando em relação à Lei nº 8.666/93, o RDC instituiu o critério de julgamento denominado melhor retorno econômico, cuja utilização dará ensejo a um contrato de eficiência. Essa espécie de contratação tem por objetivo aprimorar a atuação administrativa, mediante redução de suas despesas correntes (pessoal, material de consumo, energia elétrica, água, telefone e manutenção). Para tanto, a Administração ficou autorizada a celebrar contrato de prestação de serviço, podendo incluir obras e fornecimento de bens, que proporcione economia em suas atividades operacionais, sendo o contratado remunerado com base no percentual de economia gerada. *“Trata-se, portanto, de uma sistemática de contratação de risco, em que a remuneração devida ao particular, em termos absolutos, será tanto maior quanto mais relevante for a economia gerada para a Administração”* (SCHWIND, 2013, p. 191).

De acordo com o Regulamento do RDC, nas licitações em que se almeje a celebração de um contrato de eficiência, os licitantes deverão apresentar proposta de trabalho (em que será informada a economia que se estima gerar) e proposta de preço (correspondente à remuneração almejada pelo agente privado). Assim, a proposta com o melhor retorno econômico será aquela cuja execução contratual proporcione a maior economia para a Administração. Ou seja, aquela que alcance o maior montante de redução de despesas correntes, deduzida a remuneração do contratado.

Rafael Wallbach Schwind traz um exemplo elucidativo do critério de julgamento em comento(2013, p. 195):

Suponha-se que, em determinado certame, o licitante A se comprometa a reduzir as despesas correntes da Administração em \$100, mediante recebimento de 10% sobre esse montante. O licitante B, por outro lado, compromete-se a reduzir as despesas em \$200, mas mediante o recebimento de 20% sobre esse montante. No caso da proposta do licitante A, o benefício líquido para a Administração será de \$90 caso o licitante atinja o objetivo a que se comprometeu. Já no caso da proposta do licitante B, o benefício líquido será de \$160. Como o critério estabelecido pela lei é o do maior retorno econômico, não há dúvidas de que a proposta do licitante B é a que deve ser eleita, uma vez que proporciona a maior economia para a Administração Pública, ainda que a remuneração de B seja de \$40, portanto quatro vezes maior do que a de A (que receberia \$10).

Dada a metodologia de cálculo do retorno econômico, existe a possibilidade de os licitantes ofertarem reduções exageradas de despesas correntes para, com isso, sagrarem-se vencedores nos certames. No entanto, o não atingimento da economia contratada ocasionará a imposição de pesados prejuízos ao licitante. Nos casos em que não for gerada a economia prevista no contrato de eficiência, a Lei do RDC estabelece as seguintes ações ao contratado (art. 23, § 3º):

- I - a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida será descontada da remuneração da contratada;
- II - se a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida for superior à remuneração da contratada, será aplicada multa por inexecução contratual no valor da diferença; e
- III - a contratada sujeitar-se-á, ainda, a outras sanções cabíveis caso a diferença entre a economia contratada e a efetivamente obtida seja superior ao limite máximo estabelecido no contrato.

A leitura do dispositivo evidencia que o objetivo dessas apenações é resguardar a vantagem econômica contratada pela Administração. Assim, caso a prestadora de serviço não atinja a economia prometida, ela deverá arcar com essa diferença, mediante desconto de sua remuneração ou por meio de pagamento de multa.

5.9. Contratação integrada

A previsão da contratação integrada como forma de execução indireta de obras e serviços de engenharia deu ensejo a diversas controvérsias quando da edição da Lei nº 12.642/11. De acordo com o art. 9º do referido diploma legal, essa espécie de contratação 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 entrega do objeto final.

Ainda segundo estabelece o dispositivo, a contratação integrada será cabível, desde que técnica e economicamente justificada, quando a obra ou serviço de engenharia licitado envolver, pelo menos, uma das seguintes condições: inovação tecnológica ou técnica; possibilidade de execução com diferentes metodologias; ou possibilidade de execução com tecnologias de domínio restrito no mercado. Para viabilizar a contratação, o instrumento convocatório do certame deverá conter anteprojeto de engenharia que contemple os documentos técnicos destinados a possibilitar a caracterização da obra ou serviço, incluindo:

- 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;
- c. a estética do projeto arquitetônico;
- d. os parâmetros de adequação ao interesse público, à economia na utilização, à facilidade na execução, aos impactos ambientais e à acessibilidade.

O anteprojeto de engenharia, que não se confunde com o projeto básico, poderá ainda permitir a apresentação de projetos com metodologias diferenciadas de execução, devendo o instrumento convocatório estabelecer critérios objetivos para avaliação e julgamento das propostas.

Desde logo, cabe destacar que a contratação integrada não se trata de inovação em âmbito nacional. Procedimento idêntico já havia sido previsto no Regulamento do Procedimento Licitatório Simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto nº 2.745/98. Da mesma forma, as regras de contratação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) também admitem essa possibilidade de execução, as quais já vinham sendo aplicadas nas licitações brasileiras no caso de financiamento com recursos daquela instituição, conforme previsão existente no art. 42 da Lei nº 8.666/93.

Como se denota dos dispositivos que regem a matéria, a contratação integrada muito se aproxima do regime de empreitada integral previsto na Lei de Licitações e Contratos mais especificamente no art. 6º da Lei nº 8.666/93. Contudo, ao invés de se delegar ao particular apenas a execução das obras e serviços e a instalação dos equipamentos necessários à entrada em operação do

empreendimento, atribui-se à contratada a responsabilidade pela elaboração dos projetos básico e executivo, tendo como referencial as informações constantes do anteprojeto de engenharia desenvolvido pela Administração.

Nesse sentido, Guilherme Fredherico Dias Reisdorfer (2013, p. 159) argumenta que a contratação integrada reflete a intenção de permitir um maior grau de flexibilidade à licitação. Tal flexibilização, por um lado, traz um componente de incerteza na contratação, pois a Administração Pública disporá de menos dados para o controle das propostas. Por outro lado, ela permite absorver técnicas inovadoras e remeter determinados riscos de projeto ao futuro contratado.

Assim, segundo o autor, a lógica da contratação integrada é a de atribuir mais responsabilidade ao contratado e diminuir os riscos assumidos pela Administração Pública em atividade que possa ser mais bem desempenhada pela iniciativa privada. Augusto Neves Dal Pozzo (2012, p. 61-76), por seu turno, enxerga um risco potencial no fato de a Administração promover uma contratação tendo como referencial apenas o anteprojeto de engenharia, instrumento mais sucinto do que o projeto básico exigido nas licitações regidas pela Lei nº 8.666/93. Segundo o autor:

O regime de execução contratual ora previsto pelo RDC pode vir a ensejar a celebração de um negócio jurídico com condições absolutamente desconhecidas pelas partes, desconectadas das reais implicações técnicas e econômicas que serão levadas a efeito durante o ajuste.

Em linha com essa opinião, Romiro Ribeiro (2018, p. 6) alerta para o risco financeiro existente na contratação integrada:

Ao não oferecer aos licitantes projetos básicos desenvolvidos a partir de programas de necessidades, de estudos de viabilidades e anteprojeto detalhados e consistentes, a Administração suprime informações imprescindíveis aos interessados para avaliação de riscos e dos reais custos do empreendimento a ser executado. Esta incerteza pode comprometer o resultado da licitação e a conclusão da obra diante da possibilidade de ocorrência de eventos que impactam o custo do empreendimento sem que tenham sido adequadamente identificados e precificados por ocasião da licitação. A empresa, em razão do porte ou da situação econômico-financeira, poderá não suportar este aumento de custos sem revisão contratual, o que a levará a sérias dificuldades financeiras, à falência ou ao abandono da obra, ou às três situações, não necessariamente nesta ordem.

De fato, tais preocupações merecem a atenção dos gestores públicos. Pela ótica mercadológica, os agentes privados esperam obter maiores porcentagens de lucros em atividades que envolvam mais riscos. Nesse sentido, caso a definição do objeto licitado no anteprojeto de engenharia não seja realizada a contento, os licitantes incluirão uma verba de contingência ou um adicional de risco em sua proposta para fazer frente às incertezas decorrentes do detalhamento impreciso do objeto. Em decorrência, nessa hipótese, a contratação integrada pode se revelar antieconômica, na medida em que, se a licitação tivesse sido realizada com base em projetos básico e executivo com maior nível de detalhamento, tais parcelas de risco não seriam inseridas na proposta. Em outras situações, a contratação integrada pode se tornar um perverso mecanismo de seleção adversa, em que a Administração Pública contratará a pior empresa, justamente aquela que avaliou de forma precária todos os riscos envolvidos no empreendimento, formulando proposta inexecutável. E as conseqüências serão obras inacabadas ou construtores em dificuldades financeiras. Nada obstante tais ponderações, acredita-se que elas não são suficientes para inviabilizar por completo a utilização do novo instituto pela Administração. As disfunções acima delineadas partem do pressuposto de que as informações constantes do anteprojeto de engenharia sejam insuficientes para parametrizar o objeto licitado. Embora se reconheça que isso possa eventualmente ocorrer, não se deve levar tal fato como a regra.

Não é demais lembrar que um dos principais problemas enfrentados pela Administração Pública nas licitações de obras e serviços de engenharia é a elaboração dos projetos básico e executivo, quando for o caso, do empreendimento. Não raro ouvem-se críticas de que tais documentos são elaborados em dissonância com a realidade, o que gera a necessidade de diversos aditivos ao longo da execução contratual, desvirtuando o objeto adjudicado e aumentando o custo total da obra. Por essa razão, a nova sistemática busca transferir tais atividades à iniciativa privada, que, em tese, detém maior expertise para a elaboração desses projetos.

Assim, o ônus decorrente de falhas e omissões nos projetos é transferido ao contratado. Tal hipótese, obviamente, não é equivalente à impossibilidade de se alterar o projeto. Eventuais inconsistências ou defeitos detectados pela Administração nesse documento podem e devem ser corrigidos. No entanto, o

contrato não poderá ser aditado. Segundo Guilherme Fredherico Dias Reisdorfer (2013, p. 171):As situações de caso fortuito e de força maior submetem-se à mesma disciplina da Lei nº 8.666/93.

O fato de a Administração promover a contratação integral de todo o empreendimento não assegura que não possam ocorrer situações extraordinárias no transcorrer da execução do contrato. Ou seja, a escolha da contratação integrada não implica transferir todos os riscos da execução ao contratado.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz dos argumentos expostos, no decorrer do presente artigo, sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, entende-se que este é uma alternativa à atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos, positivada na Lei 8.666/1993. Assim, por ser legislação referente ao RDC (Lei nº 12.462/2011) mais recente e atualizada, ao conferir agilidade ao processo licitatório, espera-se que evite a corrupção, ou qualquer ato que possa tentar maldosamente atingir os cofres públicos. Tendo em vista que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei 6814/17, que almeja substituir a atual Lei de Licitações (8.666/93) e modernizar as regras sobre os contratos firmados pela administração pública, espera-se que os elementos do Regime Diferenciado de Contratações sejam contemplados, especialmente aqueles relacionados à celeridade, dinamicidade e transparência do procedimento licitatório.

Por fim, conclui-se que o RDC surgiu para grandes eventos e se expandiu por trazer maior eficiência, celeridade e competitividade aos certames licitatórios. Um ponto relevante é a contratação integrada, que transfere a responsabilidade pela elaboração do projeto básico para o particular, ficando a Administração com a tarefa de elaborar o anteprojeto de engenharia. Com isso, o particular passa a assumir os riscos do projeto e as consequências de suas imperfeições verificadas no momento da execução, além de ter que realizar a parte mais burocrática do processo licitatório que é o projeto básico. É uma importante inovação que traz soluções para alguns dos problemas vivenciados na prática das licitações, tornando o processo licitatório mais célere e eficiente, desde que seja bem utilizada pelos gestores públicos.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988, p.292. BRASIL. Constituição (1988).

BRASIL. **Decreto lei nº 2.300, de 21 de nov de 1986**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>. Acesso em 07 de nov. 2018.

BRASIL.**Do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm >. Acesso em 11 de nov. 2018.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 01, de 19 de janeiro de 2010: critérios para compras sustentáveis na Administração Pública Federal (MPOG)**. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/INSTRUCAO%20NORMATIVA%20N.%2001%20de%202010%20-%20Compras%20Sustentav.pdf/view> >. Acesso em: 11 nov. 2018.

BRASIL. **Lei de Licitações 8.666 de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em 11 de nov. 2018.

BRASIL. **Lei nº 10.520, 17 de julho de 2002**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em 11 de nov. 2018.

BRASIL. **Regulamento do procedimento licitatório simplificado da petróleo brasileiro**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2745.htm>. Acesso em 07 de nov. 2018.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 21. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008.

DAL POZZO, Augusto Neves. **Panorama geral dos regimes de execução previstos no Regime Diferenciado de Contratações: a contratação integrada e seus reflexos.** *In*: CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Augusto.

DIAS, Roberto; FERREIRA, João Paulo. **A publicidade no Regime Diferenciado de Contratações Públicas: algumas considerações críticas.** *In*: CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Augusto Neves; VALIM, Rafael (Coord.). Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (Lei nº 12.462/11; Decreto nº 7.581/11): aspectos fundamentais. 2. ed. rev., ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 47-59.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FORTES JÚNIOR, Cléo Oliveira. **Breve História Das Licitações No Brasil.** Disponível em: <<http://www.fortesjr.com.br/breve-historia-das-licitacoes-no-brasil/>>. Acesso em: 18 nov 2018.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo.** 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2011.

LEFÈVRE, Mônica Bandeira de Mello. **O procedimento licitatório e a fase de habilitação no regime diferenciado de contratações pública.** *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581.** 2. ed. rev., amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 30 ed. São Paulo, Malheiros, 2005, p. 91.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. **RDC: Contratações para as copas e jogos olímpicos: Lei nº12.462/2011, Decreto nº7.581/2011.,2012.**

MOREIRA, Egon Bockmann; GUIMARÃES, Fernando Vernalha. – **Licitação Pública - a Lei Geral de Licitação - LGL e o Regime Diferenciado de Contratação – RDC.** São Paulo: Malheiros, 2012.

NESTER, Alexandre Wagner. Os critérios de julgamento previstos no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581.** 2. ed. rev., amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

PEREIRA, Cesar A. Guimarães. **Procedimento licitatório da Lei nº 12.462: licitações em forma eletrônica e os métodos de disputa aberto e fechado.** *In*:

JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581**. 2. ed. rev., amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

Públicas. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581**. 2. ed. rev., amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

SCHWIND, Rafael Wallbach. Remuneração Variável e contratos de eficiência no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581**. 2. ed. rev., amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

REISDORFER, Guilherme Fredherico Dias. A contratação integrada no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. *In*: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães (Coord.). **O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581**. 2. ed. rev., amp. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

RENZO, F. d. I ContrattidellaPubblicaAmministrazione. *In*: H. L. Meirelles, **Licitação e Contrato Administrativo** 9.ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 1990.

RIBEIRO, Romiro. **O calcanhar de Aquiles do Regime Diferenciado de Contratações – RDC**. Câmara dos Deputados, Consultoria de Orçamentos e Fiscalização Financeira. Julho/2013. p. 6. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/21279/calcanhar_aquiles_ribeiro.pdf?sequence=1>. Acesso em 01de nov. 2018.

SCATOLINO, Gustavo; TRINDADE, João. **Direito administrativo**, 6 ed. Salvador: jusPodivm, 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal apud CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 24. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2011, p.225.

ZYMLER, Benjamin; CANABARRO DIOS, Laureano. **O Regime Diferenciado de Contratação (RDC) aplicável às contratações necessárias à realização da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016**. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 11, n. 125, maio 2012. p. 14. Disponível em: <<http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=79102>> Acesso em: 20 de nov. 2018.