

REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES E CONCORRÊNCIA PÚBLICA: UM ESTUDO SOB A ÓTICA DA ECONOMICIDADE

Dayane Andressa Loli¹
Gilmar Ribeiro de Mello²
Claudio Antônio Rojo³

Área de conhecimento: Administração

Eixo temático: Administração financeira, custos e contabilidade

RESUMO

A Lei 12.462 de 2011 instituiu o Regime Diferenciado de Contratações como uma nova modalidade licitatória e uma das várias emendas desta lei permite que instituições públicas de ensino se utilizem da referida modalidade. A presente pesquisa teve como objetivo comparar o RDC com a Concorrência Pública nas contratações de obras de uma Universidade Federal, visando identificar qual modalidade é mais vantajosa para a administração em termos financeiros. A relevância desse estudo se dá pelo fato de o RDC ser uma modalidade nova e que está em rápida expansão pelos órgãos da administração. A pesquisa caracterizou-se como quantitativa e utilizou-se do teste estatístico não paramétrico de Mann-Whitney para a análise dos dados. Inferiu-se dessa primeira análise que a concorrência gerou uma economicidade três vezes maior para a administração. Entende-se que essa diferença pode advir de diversos fatores relacionados com as características de cada modalidade licitatória. Dessa forma, deu-se sequência ao estudo buscando comparar os RDC's da UFFS com os RDC's de outras Instituições Federais de Ensino Superior, a fim de identificar se estas possuem semelhanças quanto aos percentuais de economicidade. Aplicou-se novamente o teste estatístico de Mann-Whitney que revelou que a economicidade da UFFS nessa modalidade é semelhante à economicidade na maioria das IFES que também lançam mão da ferramenta.

Palavras-Chave: RDC. Concorrência. Economicidade.

1 INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro, com base na Constituição Federal de 1988, obriga os entes da Administração Pública direta ou indireta a realizar licitações para a compra de produtos e/ou contratação de serviços e obras, bem como para a alienação de bens. As compras do governo, caracterizadas por se utilizarem de verbas públicas se tornam possíveis através da realização dos certames licitatórios. No Brasil, esse processo é regulado, dentre outros, pelas Leis nº 8.666/1993 e nº 10.520/2002, lei de normas gerais e lei do pregão, respectivamente.

¹ Mestranda em Gestão e Desenvolvimento Regional - Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Campus de Francisco Beltrão. Graduada em Administração. Administradora na Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS Campus Realeza. E-mail: dayagsi@gmail.com

² Doutor em Contabilidade. Prof. do programa de mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional - Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Campus de Francisco Beltrão. E-mail: gilmarribeirodemello@gmail.com

³ Doutor em Eng. da Produção. Prof. do programa de mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional - Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, Campus de Francisco Beltrão. E-mail: rojo_1970@hotmail.com



Em 2011, o governo federal instituiu uma nova modalidade de licitação, o Regime Diferenciado de Contratações - RDC, através da Lei nº 12.462. Essa modalidade tem como finalidade ampliar a eficiência nas contratações públicas e competitividade, promover a troca de experiências e tecnologias e incentivar a inovação tecnológica. A princípio, essa modalidade era específica para as contratações das obras das olimpíadas e aeroportos para copa do mundo. Porém, já recebeu diversas alterações e a tendência é de receber outras mais se estendendo para outros objetos. Esse regime prevê prazos mais curtos e procedimentos simplificados para a contratação de obras e serviços de engenharia pela administração pública. Conforme matéria divulgada no portal do Senado, os debates sobre a referida lei são polêmicos e dividem opiniões no plenário: há quem entende que o RDC é um grande passo para as contratações da administração pública, enquanto outros defendem que a modalidade aumenta as possibilidades de uso indevido de recursos públicos (BRASIL, 2014).

Frente a essas inovações no regimento das contratações públicas, questiona-se: o RDC é mais vantajoso, em termos financeiros, que a Concorrência Pública, nas contratações de obras da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS?

Assim, para dar resposta a essa problemática, o objetivo deste trabalho é comparar o RDC com a Concorrência Pública nas contratações de obras da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS, analisando o percentual de economicidade de cada procedimento, visando identificar qual modalidade é mais vantajosa para a administração em termos financeiros.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988 em seu artigo 37, inciso XXI consagra a licitação como o procedimento administrativo formal através do qual o agente público contrata obras, serviços, compras e alienações optando pela proposta mais vantajosa para o órgão licitante a fim de atender as necessidades deste. Os processos licitatórios devem assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes e ser efetuados com base nos princípios definidos no Art. 37 da CF, a



saber: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A competência para legislar sobre normas gerais aplicáveis a licitações e contratos administrativos é privativa da União. A Lei 8.666, sancionada em 21 de junho de 1993, estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O referido diploma legal, em seu Art. 22, classifica as licitações em cinco diferentes modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso (destinado a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores) e leilão (destinado à venda, a quem oferecer maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação de bens móveis inservíveis para a administração, produtos legalmente apreendidos ou penhorados e bens imóveis da administração pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento (Art.19, III).

De acordo com Alexandrino e Paulo (2012, p. 611), “as três primeiras modalidades enumeradas na Lei 8.666/1993 - concorrência, tomada de preços e convite - são hierarquizadas com base na complexidade de seus procedimentos e no vulto dos contratos a serem celebrados, especialmente no que se refere aos valores envolvidos”.

Considera-se a concorrência como a modalidade mais complexa, uma vez que permite a celebração de contratos de qualquer valor. Para a celebração de contratos de valor intermediário, tem-se a tomada de preços. E, finalmente o convite, que deve ser utilizado apenas em contratos de reduzido.

Dentre as diversas modalidades de licitação, quis o legislador definir as ocasiões de utilização de cada uma delas em função do volume de recursos a serem despendidos pela contratação. Assim sendo, o Art. 23 da Lei 8.666/93 determinou os valores para cada modalidade, a saber:

- I - para obras e serviços de engenharia:
 - a) convite - até R\$150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
 - b) tomada de preços - até R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
 - c) concorrência - acima de R\$1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:
 - a) convite - até R\$80.000,00 (oitenta mil reais);



- b) tomada de preços - até R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
 - c) concorrência - acima de R\$650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).
- (BRASIL, 1993)

Embora o Art. §8º do Art. 22 da Lei 8666/93 tenha imposto vedações à criação modalidades adicionais de licitação por meio de outros dispositivos legais, o Governo Federal editou-se a Medida Provisória nº 2026/2000 (a qual foi sendo reeditada durante dois anos a cada dois meses), a qual acabou por culminar com a aprovação da Lei 10520/2002 que instituiu a modalidade licitatória chamada "pregão", o que se destina à aquisição de bens e serviços comuns para qualquer valor de contrato. Tais certames sempre serão do tipo menor preço.

A regra geral, portanto, é a necessidade de a administração pública realizar licitação antecipadamente às suas contratações. Entretanto, o inciso XXI do Art. 37 da Carta Magna dispõe que há hipóteses em que a licitação não ocorrerá, ou poderá não ocorrer. Estas situações são denominadas situações de inexigibilidade e situações de dispensa.

Alexandrino e Paulo (2012, p. 634) comentam que "há inexigibilidade quando a licitação é juridicamente impossível. A impossibilidade jurídica de licitar decorre da impossibilidade de competição, em razão da inexistência de pluralidade de potenciais proponentes". Entende-se que a licitação pressupõe disputa e para que essa seja possível deve obrigatoriamente existir mais de um proponente capaz participar do certame. A inexigibilidade é aplicada nos casos em que a administração precisa contratar um serviço muito específico, somente prestado por uma determinada empresa (no mundo, no Brasil ou região). Nesse caso, a administração celebra o contrato diretamente com tal empresa.

"Há dispensa de licitação quando esta é possível, ou seja, há possibilidade de competição, mas a lei dispensa ou permite que seja dispensada a licitação" (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 634).

A situação em que a lei diretamente dispensa a licitação é chamada licitação dispensada. Nesse caso, a licitação não ocorre, pois a lei dispensou. As hipóteses de licitação dispensada encontram-se arroladas no Art. 17 da Lei 8.666/93.

Alexandrino e Paulo (2012, p. 635) enfatizam que:

Quando a lei autoriza a administração a, discricionariamente, deixar de realizar a licitação, temos a denominada licitação dispensável. Portanto, na licitação dispensável a competição é possível, mas a administração poderá, ou não, realizar a licitação, conforme seus critérios de conveniência e oportunidade.



Particularmente à modalidade licitatória "Concorrência", impende a realização de maiores digressões, vez que a mesma serve de paradigma para a comparação à sistemática de contratações implantadas por meio do Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Seu lastro legal reside no Art. 22, I da Lei Licitatória de Regência e se trata na única modalidade de licitação que pode ser utilizada para qualquer aquisição pública, independentemente do seu valor. Normalmente, as concorrências são utilizadas para aquisições de bens, serviços e obras de engenharia de grande vulto, tendo seus valores referenciais previstos no Art. 23. Contudo, a considerar a complexidade do procedimento (prazos para publicação dos editais e procedimentos para habilitação), é comum que a Administração opte por modalidades licitatórias mais simplificadas quando a contratação não exigir (ou obrigar) a implementação da concorrência. Como se é de esperar, em contratações de obras e serviços de engenharia, tendo em vista o valor normalmente alcançado pelas contratações, a modalidade "Concorrência" é (ou era até a edição do RDC) obrigatória por imperativo de Lei.

2.2 O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (RDC)

Mais uma vez, o legislador optou por criar normas especiais para as contratações públicas, que regem as licitações ao lado das normas gerais da Lei 8.666/93.

Teixeira (2014, p. 737) salienta que:

Confrontado com a proximidade da Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, e considerando a necessidade de preparar a infraestrutura essencial para estes eventos, o Governo Federal Brasileiro tem mobilizado seus parlamentares com o objetivo de aprovar um novo regime para licitações e contratos. **(tradução nossa)**

O RDC surge como um novo regime licitatório que tem por objetivo tornar as licitações mais eficientes e céleres e foi inspirado nas regras de contratação da União Europeia, dos EUA e nas diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE e também na legislação que disciplina no Brasil a modalidade pregão.

O projeto original previa a aplicação do RDC somente às licitações e contratos referentes às olimpíadas e aeroportos para a copa do mundo de futebol. O projeto foi



emendado e hoje o RDC é aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização: dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016; da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013; da Copa do Mundo Fifa 2014; de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos estados da federação distantes até 350 km das cidades sedes dos mundiais; ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS e às licitações e contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino.

Mas, é no § 1º da Lei 12.462/2011 que está expresso os objetivos do RDC, sendo:

- 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. (BRASIL, 2011)

Rigolin (2011) comenta que o RDC surge com a missão de combater a demora na construção dos estádios e demais infraestruturas necessárias para sediar um evento esportivo de grande porte. A administração necessitou se subsidiar de maneiras mais céleres, econômicas e eficientes de contratação pública, pois seria inviável as contratações e execução das obras através da minuciosa e morosa Lei de Licitações. Há os que defendem a importância desse procedimento tendo em vista que a infraestrutura subsistirá aos eventos esportivos, deixando um legado à população brasileira. Contudo, há o entendimento contraposto de que houve uma inércia governamental desde a escolha do Brasil como sede e que teria inspirado a redução dos prazos e a simplificação dos procedimentos. Independentemente de qual for a opinião, de fato, essa opção para contratações públicas caracteriza-se por ser uma flexibilização profunda de todo o procedimento até então utilizado pela administração.

Ressalta-se que em cada licitação, se a opção for o RDC, deverá constar de forma expressa no instrumento convocatório e resultará no afastamento das normas contidas na Lei 8.666/1993, exceto nos casos expressamente previstos na própria Lei 12.462/2011.



2.3 PRINCIPAIS MUDANÇAS DO RDC EM RELAÇÃO À LEI DE LICITAÇÕES

As principais mudanças trazidas pelo RDC em comparação com a Lei de Licitações estão descritas a seguir.

2.3.1 Empreitada Integral

O RDC permite que todas as etapas de uma obra sejam contratadas com uma única empresa, ou seja, essa empresa elaborará os projetos básico, executivo e ainda executará a obra. Este procedimento define-se como contratação integrada. Na Lei de Licitações os projetos básico e executivo devem ser elaborados por empresas diferentes.

Não podem participar, direta ou indiretamente, da licitação, da execução da obra, da prestação dos serviços e do fornecimento de bens necessários à obra ou serviços:

- o autor de projeto básico ou executivo, pessoa física ou jurídica;
- a empresa, isoladamente ou em consórcio, responsável pela elaboração de projeto básico ou executivo ou da qual o autor do projeto seja dirigente, gerente, acionista ou detentor de mais de 5% (cinco por cento) do capital com direito a voto, ou controlador, responsável técnico ou subcontratado;
- o servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsáveis pela licitação. (BRASIL, 2003, p. 49).

Na prática, a contratação integrada promove o encurtamento de ritos. Faz a soma de diversos procedimentos que seriam necessários sob o ponto de vista da licitação nos moldes usuais. Este modo resume as fases (internas e externas) com a perspectiva de eliminação de gastos e redução da morosidade. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

2.3.2 Indicação de marcas ou modelos

O Art. 7º do RDC permite que a administração indique marcas ou modelos desde que formalmente justificado, nas hipóteses em que houver necessidade de padronização do objeto ou quando determinada marca ou modelo, comercializado por mais de um fornecedor, for o único capaz de atender as necessidades da administração. Em regra, a Lei de Licitações proíbe a referência de marcas ou nomes, exceto quando for tecnicamente justificável ou quando o fornecimento dos materiais for feito sob o regime de administração contratada. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).



2.3.3 Remuneração Variável

Uma mudança que causou grande polêmica está descrita no Art. 10 do RDC a saber:

Na contratação das obras e serviços, inclusive de engenharia, poderá ser estabelecida remuneração variável vinculada ao desempenho da contratada, com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato. (BRASIL, 2011).

Na prática a remuneração variável permite um pagamento a título de bônus vinculado ao alcance de metas pelo contratado ou ainda padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazos de entrega definidos nos editais e nos contratos. A Lei de Licitações não prevê esse bônus.

2.3.4 Inversão das fases de habilitação e julgamento

Outra diferença do RDC em comparação com a Lei de Licitações é que aquele prevê que a fase de habilitação (apresentação de documentação e quitação com as obrigações legais por parte dos fornecedores) ocorra depois do julgamento das propostas e que somente o proponente vencedor tenha a obrigação de apresentar, enquanto nesta a habilitação é feita antes do julgamento das propostas e para todos os proponentes qualquer que seja a modalidade de licitação.

2.3.5 Fracionamento do objeto

O Art. 11 do RDC permite o fracionamento do objeto e a contratação de mais de uma empresa para executar o mesmo serviço, quando tecnicamente possível e conveniente, exceto para os serviços de engenharia. A Lei 8.666/93 não permite o fracionamento do objeto ou de sua execução.

2.3.6 Fase recursal única

O Art. 27 do RDC expressa que:

Salvo no caso de inversão de fases, o procedimento licitatório terá uma fase recursal única, que se seguirá à habilitação do vencedor.

Parágrafo único. Na fase recursal, serão analisados os recursos referentes ao julgamento das propostas ou lances e à habilitação do vencedor. (BRASIL, 2011).



A Lei de Licitações prevê o efeito suspensivo do recurso nas fases de habilitação e de julgamento das propostas. A fase seguinte somente ocorrerá após julgados os recursos da fase anterior.

2.3.7 Pré-qualificação permanente

O RDC criou a pré-qualificação permanente, definindo a como um procedimento anterior à licitação destinado a identificar:

- I - fornecedores que reúnam condições de habilitação exigidas para o fornecimento de bem ou a execução de serviço ou obra nos prazos, locais e condições previamente estabelecidos; e
- II - bens que atendam às exigências técnicas e de qualidade da administração pública (BRASIL, 2011).

Nesse caso, a Lei de Licitações permite a pré-qualificação na modalidade concorrência sempre que o objeto da licitação recomende maior análise da qualificação técnica dos interessados.

2.3.8 Desistência do vencedor

O RDC prevê que caso o vencedor do certame desista de assinar o contrato e os demais classificados não aceitem assiná-lo nas mesmas condições ofertadas pelo vencedor, a administração pública poderá convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para a celebração do contrato nas condições ofertadas por estes, desde que o respectivo valor seja igual ou inferior ao orçamento estimado para a contratação, inclusive quanto aos preços atualizados nos termos do instrumento convocatório. Já a Lei 8.666 permite à administração convocar os proponentes remanescentes para assinatura do contrato, mas somente nas condições ofertadas pelo primeiro colocado. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

2.3.9 Orçamento secreto

Outro item notável é o fato de que somente após o encerramento do RDC se conhecerá o valor estimado da contratação. O orçamento estimado pela administração somente será revelado após o encerramento da licitação. O orçamento denominado sigiloso até o encerramento do certame será acessível apenas para os órgãos de controle interno e externo da administração. Uma das



críticas ao orçamento sigiloso é que a falta da publicidade do valor de referência, abriria precedentes para o tráfico de influência por parte dos servidores detentores de tal informação. Na Lei de Licitações o valor estimado é item obrigatório do instrumento convocatório, conforme orientação do Tribunal de Contas da União: “Os preços, que podem ser por item, global, lote ou grupo, devem ser cotados conforme exigido no ato convocatório”. (BRASIL, 2003, p. 97).

2.3.10 Exigência de amostra

A Lei de Licitações dispõe que “o momento da apresentação das amostras/protótipos será na fase de julgamento das propostas”. (BRASIL, 2003, p. 124). Diferentemente da Lei de Licitações, o RDC prevê a possibilidade de exigir amostra do bem ainda na pré-qualificação, desde que justificada a necessidade de sua apresentação (BRASIL, 2014).

2.4 O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES NA UFFS

A Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS foi criada pela Lei nº 12.029, de 15 de setembro de 2009. Abrange os 396 municípios da Mesorregião Fronteira Mercosul – Sudoeste do Paraná, Oeste de Santa Catarina e Noroeste do Rio Grande do Sul, considerando sua atuação nos seis campi - Chapecó (SC) - sede da instituição, Realeza e Laranjeiras do Sul (PR), Cerro Largo, Erechim e Passo Fundo (RS).

Como órgão público tem o dever de licitar suas contratações. Em 2013, a UFFS começou a se utilizar da modalidade RDC para as contratações de serviços de obras com a construção do Hospital Veterinário no campus Realeza. Em 2014 as RDC's começaram a aumentar significativamente, a ponto de se perceber um abandono das outras modalidades quando da contratação de obras.

3 METODOLOGIA

A abordagem que foi utilizada neste trabalho é quantitativa que pode ser entendida, segundo Richardson (1999), como sendo o emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas.



A pesquisa é do tipo empírico-analítica, que segundo Martins (2002, p. 34) trata-se de:

Abordagens que apresentam em comum a utilização de técnicas de coleta, tratamento e análise de dados marcadamente quantitativas. Privilegiam estudos práticos. Suas propostas têm caráter técnico, restaurador e incrementalista. Têm forte preocupação com a relação causal entre variáveis.

Na primeira parte do trabalho foram identificados e coletados os dados de todas as Concorrências e os RDC's realizados pela UFFS com o objeto obras, desde o surgimento dessa instituição até a data de 05 de junho de 2014. A pesquisa foi realizada no site da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS e no portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet). Totalizaram 16 Concorrências e 15 RDC's. Foram excluídas da amostra as concorrências e RDC's que tratavam da contratação de outros objetos que não obras, as fracassadas e as desertas.

A proposta inicial era testar a hipótese de que o percentual de economicidade médio dos RDC's realizados pela UFFS é igual ao percentual de economicidade médio das Concorrências realizadas por esta Instituição de Ensino Superior.

Para isso verificou-se a existência ou não da normalidade dos dados para cada um dos grupos: Concorrências UFFS e RDC's UFFS considerando o fator percentual de economicidade, por meio dos testes paramétricos de Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk, utilizando o software estatístico PASW 18.

Segundo Appolinário (2012, p. 159) "uma técnica paramétrica tem duas exigências fundamentais em relação aos dados analisados: a) dados com nível de mensuração no mínimo intervalar e b) dados distribuídos de acordo com os parâmetros da curva normal."

Considerando que o resultado do teste apontou a não normalidade dos dados, optou-se pela aplicação do teste não paramétrico de Mann-Whitney, a fim de identificar a igualdade entre os percentuais de economicidade das Concorrências e das RDC's da UFFS.

Após a análise dos resultados do teste frente às variáveis em estudo, optou-se por ampliar o estudo a fim de identificar a semelhança nas economicidades das RDC's da UFFS com a economicidade das RDC's de outras IFES. Para tal, recorreu-se novamente ao teste de Mann-Whitney.

Fávero et al. (2009, p.163) enfatiza que "o teste de Mann-Whitney é aplicado para testar se duas amostras independentes foram extraídas de populações com



médias iguais". Esse teste é uma alternativa ao teste paramétrico t para duas amostras independentes nos casos em que a amostra for pequena e/ou não houver normalidade nos dados.

Na segunda parte, para identificar os resultados obtidos pelas outras IFES com a finalidade de perceber se a economicidade da UFFS, nessa modalidade, segue a média geral das outras IFES recorreu-se novamente ao Comprasnet para a coleta dos dados de todas as RDC's que já foram realizadas por IFES para a contratação de obras, desde o surgimento da Lei 12.462, de 2011, que instituiu o RDC.

Foram excluídos, da amostra, os RDC's que resultaram em fracassados, desertos, cujas atas não apresentavam o valor estimado da contratação, certames cuja economicidade foi igual a zero (R\$0,00), ou seja, o valor contratado ficou igual ao estimado e três certames em que houve um aporte de recursos por parte da IFES contratante, em que o valor contratado fora superior ao valor inicialmente estimado.

Os resultados encontrados válidos nos termos descritos anteriormente foram: 16 Instituições Federais de Ensino Superior que realizaram 92 licitações na modalidade RDC (Tabela 5). Na sequência, optou-se por aplicar novamente o teste de Mann-Whitney e comparar um a um os percentuais de economicidade das outras IFES com os da UFFS. Fixou-se a hipótese nula e alternativa para cada caso, sendo sempre: A hipótese nula H_0 afirma não haver diferença entre os grupos (RDC's UFFS e RDC's Outra, quanto ao fator economicidade) e a hipótese alternativa H_1 afirma haver diferenças.

Esta ampliação do objeto de estudo, tem como finalidade identificar os resultados obtidos pelas outras IFES com a finalidade de perceber se a economicidade da UFFS, nessa modalidade, segue a média geral das outras IFES.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 CARACTERIZAÇÃO DAS LICITAÇÕES NAS MODALIDADES CONCORRÊNCIA E RDC EFETUADAS PELA UFFS:

As Tabelas 1 e 2 apresentam uma breve caracterização dos certames licitatórios efetuados pela UFFS, desde a criação desta Instituição Federal de Ensino Superior, para as contratações de serviços de obras nas modalidades Concorrência



e Regime Diferenciado de Contratações - RDC, respectivamente. Identificadas, as Concorrências somaram 16 e os RDC's totalizam 15 certames contratados pela UFFS com o objeto obras, até a data de 05 de junho de 2014.

A pesquisa foi realizada no site da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS e no portal de Compras do Governo Federal - Comprasnet. Foram excluídas da amostra as concorrências e RDC's que tratavam da contratação de outros objetos que não obras, as fracassadas e as desertas. A proposta inicial era testar a hipótese de que o percentual de economicidade médio dos RDC's realizados pela UFFS é igual ao percentual de economicidade médio das Concorrências realizadas por esta Instituição de Ensino Superior.

O total de economicidade foi calculado baseado na diferença entre o valor estimado da contratação e o valor contratado. A economicidade diz respeito ao quanto a Universidade economizou na realização do certame comparando com o valor de mercado que havia sido estimado. Um fato que pode ser facilmente destacado na Tabela 1 é que os certames realizados para o Campus Realeza, apresentaram um percentual de economicidade significativamente maior do que os dos outros campi.

Ao analisar o grupo Concorrências UFFS (Tabelas 1) comparado com o grupo RDC's UFFS (Tabela 2) constatou-se que a diferença de economicidade entre os grupos foi muito representativa, considerando que a economicidade nas Concorrências revelou-se três vezes maior que as dos RDC's, identifica-se facilmente que o RDC não tem entregado o resultado prometido quanto às metas propostas de redução de custos.

Tabela 1 - Concorrências realizadas pela UFFS

Ano	Nº	Objeto	Valor Estimado Em R\$	Valor Contratado Em R\$	Economi- cidade	Entrega da Proposta
2011	1	Complementação das obras dos Blocos "A" e "B" Campus Chapecó	9.528.720,68	9.296.494,12	2,32%	27/06/2011
2011	2	Complementação das obras do Bloco "A" Campus Erechim	4.878.338,03	4.799.810,26	1,61%	29/06/2011
2011	4	Complementação das obras do Bloco "A" Campus Cerro Largo	4.894.579,26	4.791.995,77	2,09%	28/06/2011
2011	5	Complementação das obras do Bloco "A" Campus Realeza	5.008.518,76	4.081.838,06	18,50%	04/07/2011
2011	6	Complementação das obras do Bloco "A" Campus Laranjeiras do Sul	5.116.087,29	4.656.893,94	8,75%	01/07/2011
2011	7	Biblioteca Universitária Campus Chapecó	19.773.130,14	18.975.652,37	4,03%	21/11/2011
2011	8	R.U Campus Realeza	4.812.103,95	3.919.578,08	18,54%	24/11/2011

continua...



2011	9	R.U Campus Cerro Largo	4.795.752,20	4.652.057,53	2,99%	28/11/2011
2011	10	R.U Campus Chapecó	4.716.771,21	4.600.874,69	2,45%	28/11/2011
2011	11	R.U Campus Laranjeiras do Sul	4.886.024,27	4.330.552,70	11,36%	28/11/2011
2011	12	R.U Campus Erechim	4.664.520,95	4.513.529,05	3,23%	24/11/2011
2012	7	Bloco de Salas dos Professores no Campus de Erechim	4.215.166,89	3.969.036,02	5,83%	24/09/2012
2012	8	Bloco de Salas dos Professores no Campus de Chapecó	6.468.715,66	6.298.565,77	2,63%	19/02/2013
2012	9	Bloco de Salas dos Professores no Campus de Laranjeiras do Sul	4.306.815,66	3.945.832,59	8,38%	20/02/2013
2012	11	Bloco de Salas dos Professores no Campus de Realeza	4.373.035,80	3.709.967,98	15,16%	06/03/2013
2013	1	Pavilhões térreos onde serão instalados os Laboratórios Didáticos do Campus Chapecó/SC	13.454.687,02	12.041.727,54	10,50%	08/05/2013
Total			105.892.967,77	98.584.406,47	Diferença Em R\$	7.308.361,30

Fonte: Elaborada pelos autores

Uma das possíveis razões para essa diferença pode estar no modelo de lances feitos pelos interessados. O valor estimado da contratação no RDC é um dado sigiloso, disponível apenas para os órgãos de controle interno e externo da administração. Os concorrentes, por sua vez, não têm acesso ao orçamento original da obra. A revelação do valor estimado da contratação se dá apenas quando o processo é concluído. A tentativa do governo com essa estratégia é de que, não conhecendo o orçamento original da obra, os concorrentes ofereçam melhores propostas. Porém, nas observações realizadas, verificou-se que em muitos casos as diferenças entre o valor contratado e o valor estimado são mínimas.

O que muitas vezes ocorre nesses certames licitatórios, é que todos os valores ofertados são superiores ao valor do orçamento da administração e, nesse caso, a administração pode chamar a empresa que apresentou menor orçamento e realizar uma negociação direta. O objetivo da negociação direta é fazer com que os próximos lances se enquadrem ao orçamento previsto.

Outro fator que pode estar influenciando esta diferença de valores é a possibilidade da contratação integrada. Diferentemente da Concorrência, no RDC a mesma interessada realiza os projetos básico, executivo e ainda constrói a obra. Esse incremento dos projetos e execução em uma só licitação pode ser gerador de aumento de custos.

Observa-se que essas inferências não são exclusivas desse estudo em questão que tem foco em Instituições Federais de Ensino Superior. Borges (2014)



ênfatiza que o RDC reduziu o prazo de contratação de 250 dias para aproximadamente 60 a 90 dias em obras. Em contrapartida, a economia dos gastos é de apenas 6,5%, muito abaixo do previsto pelo governo, quando propôs o regime que era de 20%. Segundo Baran (2014) o Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes (Dnit), órgão que mais se utilizou da modalidade até o mês de fevereiro de 2014, admite que a economia está muito além da esperada pelo legislador, a diferença entre a lei de Licitações e o RDC é apenas o prazo de contratação.

O coordenador-geral de licitações do Dnit, Arthur Luis Pinho de Lima afirma que o regime integrado proporcionou uma grande agilidade ao processo. Comenta que antes o projeto demorava dois ou três anos para ser liberado e saía do Dnit já defasado e com muitas imperfeições, o que aumentava o custo só depois da obra. E que hoje é possível entregar o projeto em quatro meses (BARAN, 2014).

Amora (2014) complementa que o RDC reduziu o tempo total dos empreendimentos em dois terços, mas pelo menos nas reformas dos aeroportos, não resultou em redução de custos, como esperado.

Tabela 2 - Regime Diferenciado de Contratações realizados pela UFFS

Ano	Nº	Objeto	Valor Estimado Em R\$	Valor Contratado Em R\$	Economicidade	Entrega da Proposta
2013	2	Complexo Veterinário Hospital Universitário Campus Realeza	20.454.497,36	18.500.000,00	9,55%	12/11/2013
2014	1	Terraplanagem, pavimentação, drenagem Laranjeiras do Sul	4.615.656,58	4.600.000,00	0,33%	28/03/2014
2014	1	Terraplanagem, pavimentação, drenagem Cerro Largo	3.586.926,31	3.500.000,00	2,06%	28/03/2014
2014	2	Bloco de Salas dos Professores Cerro Largo	4.454.869,56	4.454.500,00	0,01%	28/03/2014
2014	4	Galpões de Maquinários Agrícolas Laranjeiras do Sul	250.519,65	246.000,00	1,80%	31/03/2014
2014	4	Galpões de Maquinários Agrícolas Realeza	248.986,17	246.000,00	1,20%	31/03/2014
2014	4	Galpões de Maquinários Agrícolas Cerro Largo	239.554,26	235.000,00	1,90%	31/03/2014
2014	4	Galpões de Maquinários Agrícolas Erechim	239.680,83	239.000,00	0,28%	31/03/2014
2014	4	Galpões de Maquinários Agrícolas Chapecó	252.382,88	246.000,00	2,64%	31/03/2014
2014	5	Almoxarifados de Reagentes Laranjeiras do Sul	239.683,04	225.258,92	6,01%	28/04/2014
2014	5	Almoxarifados de Reagentes Realeza	244.157,00	244.000,00	0,06%	28/04/2014
2014	5	Almoxarifados de Reagentes Cerro Largo	229.831,08	229.500,00	0,14%	28/04/2014
2014	5	Almoxarifados de Reagentes Erechim	233.380,35	233.000,00	0,16%	28/04/2014

continua...



2014	6	Reforma da Unidade Seminário Campus Cerro Largo	503.912,15	494.000,00	1,97%	28/04/2014
2014	8	Terraplanagem, pavimentação, drenagem Erechim	4.692.693,15	4.600.000,00	1,97%	29/04/2014
Total			40.486.430,37	38.292,258,92	Dif. em R\$	2.194.471,45

Fonte: Elaborada pelos autores

Em seguida, para a aplicação do Teste de Mann-Whitney, inicialmente, verificou-se a existência ou não da normalidade dos dados para cada um dos grupos: Concorrências UFFS e RDC's UFFS considerando o fator percentual de economicidade, por meio dos testes paramétricos de Kolmogorov-Smirnov e Shapiro-Wilk (Tabela 3).

Para a realização do teste atribuiu-se o número 1 para o grupo Concorrências UFFS e o número 2 para o grupo RDC's UFFS.

Os resultados do teste mostram que as observações das variáveis Economicidade com as Concorrências e RDC's não seguem uma distribuição normal, visto que o sig. do teste de Kolmogorov-Smirnov é menor que 0,05. Esses resultados fazem com que não seja possível a aplicação de testes paramétricos, dessa forma, optou-se pela aplicação do teste não paramétrico de Mann-Whitney (Tabela 4), cujo objetivo é identificar se as duas amostras foram extraídas de populações com médias iguais para verificar se há diferenças significativas entre as médias. Em seguida, para executar o teste, fixou-se as seguintes hipóteses:

H0 - não ha diferença entre os grupos (Concorrências UFFS e RDC's UFFS quanto ao fator economicidade) H1 - ha diferenças.

O teste de Mann-Whitney apresentou significância de 0,000. Dessa forma, como o nível de significância observado no teste é menor que 0,05 rejeita-se H0, concluindo que a economicidade nos dois grupos não são semelhantes.

Tabela 3 - Teste de normalidade

Grupo		Kolmogorov-Smirnov		
		Estatística	df	Sig.
Economicidade	1	0,216	16	0,044
	2	0,292	15	0,001

Tabela 4 – Estatística do teste de Mann-Whitney

	Economicidade
Mann-Whitney U	30,000
Wilcoxon W	150,000
Z	-3,558
Asymp. Sig. (2-tailed)	0,000
Exact Sig. [2*(1-tailed Sig.)]	0,000



Na sequência, como cada modalidade possui suas peculiaridades, as quais podem vir a influenciar esta diferença, optou-se por fazer uma análise comparativa entre o percentual de economicidade das RDC's da UFFS e o percentual de economicidade das RDC's de outras Instituições Federais de Ensino Superior - IFES (Tabela 5) que utilizam a modalidade e cujas atas encontram-se no Comprasnet.

O resultado do teste aponta que os percentuais de economicidade da UFFS diferem significativamente com os percentuais de apenas três das dezesseis Universidades que fizeram parte da amostra. Pode-se inferir que as RDC's da UFFS possuem um percentual de economicidade semelhante com o da maioria das outras IFES que estão utilizando essa mesma modalidade.

Evidências apontam que tanto para as IFES quanto para outros órgãos de forma geral, a desburocratização do processo torna a contratação e execução das obras públicas mais ágeis. Pode-se conferir essa agilidade a simplificação do processo principalmente com relação a: contratação integral, a habilitação que ocorre somente após o término do julgamento das propostas e somente para o concorrente vencedor, os certames por meio eletrônico, os prazos reduzidos para a entrega das propostas, o bônus por cumprimento de metas e o prazo único para recursos. Entretanto, o regime não está implicando em uma maior economicidade se comparado com outras modalidades.

Tabela 5 - Comparação do valor médio de economicidade RDC's

Instituições Federais de Ensino Superior	Nº de RDC's	Percentual médio de economicidade (IFES)	Percentual médio de economicidade (UFFS)	Teste de Mann-Whitney Sig.	S = semelhante N = Não semelhante
Universidade Federal de Alfenas MG	4	1,11	2,01	0,764	S
Universidade Federal de Itajubá MG	6	6,96	2,01	0,102	S
Universidade Federal Rural do Semi-Árido	16	10,74	2,01	0	N
Prefeitura Universitária da UFPB	5	14,1	2,01	0,003	N
Fundação Universidade Federal do Acre	9	6,18	2,01	0,114	S
Fundação Universidade Federal de São Carlos	1	1,06	2,01	0,745	S
Fundação Universidade Federal de São João Del Rei	10	6,02	2,01	0,331	S
Fundação Universidade Federal do Tocantins	22	8,61	2,01	0,000	N
Fundação Universidade Federal do ABC	5	15,78	2,01	0,089	S
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	2	11	2,01	0,296	S
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte	7	6,72	2,01	0,078	S
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Acre	1	6,37	2,01	0,158	S



Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul	1	2,05	2,01	0,447	S
Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do Pará	1	0,1	2,01	0,232	S
Universidade Federal da Integração Latino-Americana	1	44,95	2,01	0,103	S
Instituto Federal do Rio Grande do Sul Campus Farroupilha	1	2,11	2,01	0,329	S

Fonte: Elaborada pelos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No ano de 2013 a lei geral de licitações e contratos administrativos completou 20 anos. O excesso de burocracia característico dessa lei gerou uma demanda por uma análise detalhada de todo o processo, na tentativa de suplantar a insuficiência da lei, pois em alguns aspectos, esta não atendia mais a tempo as necessidades da população, acabando por ferir o princípio constitucional da eficiência.

Com a missão de conferir maior agilidade às contratações, reduzir fraudes, eliminar procedimentos burocráticos e adotar soluções mais eficientes e inovadoras, nasce a Lei 12.462 de 2011. O RDC traz consigo, juntamente com as grandes inovações e flexibilizações, grande polêmica. Desde sua criação ações diretas de inconstitucionalidade foram ajuizadas no Supremo Tribunal Federal por partidos políticos e pelo Procurador-Geral da República.

O presente trabalho teve como objetivos analisar e discutir as mudanças trazidas pela nova modalidade de contratação de serviços de obras pela Administração Pública: o Regime Diferenciado de Contratações Públicas e estudar um caso prático na UFFS, onde se buscou comparar o RDC com a Concorrência.

Os resultados do estudo apontam que, na UFFS, a Concorrência gerou maior economicidade. Nesse contexto, buscou-se elencar alguns possíveis fatores que possam ser sua causa, destacando primeiramente o fato de o RDC ser uma modalidade nova e pouco utilizada tanto pelos fornecedores que estão se adaptando ao novo modelo quanto pelo pregoeiro. O fato de o RDC não informar o orçamento estimado da contratação também pode influenciar em preços mais altos pois, eventualmente em alguns certames, o fornecedor se deparará sozinho, oferecerá preços mais altos que o valor estimado e não reduzirá os preços já que não há a ameaça do concorrente. Outra novidade do RDC que pode estar onerando o processo é a empreitada integral, onde as empresas elaboram o projeto básico e executivo além da execução propriamente dita da obra, sabemos que a elaboração



de projetos são geradoras de custos.

Em sequência, realizou-se uma ampliação do estudo buscando comparar os RDC's da UFFS com o de outras IFES com a finalidade de identificar se havia semelhanças estatísticas nos percentuais de economicidade. Assim, observou-se que a UFFS encontra-se com uma média de economicidade estatisticamente semelhante às da maioria das outras IFES.

É fato que essas primeiras concorrências já atingiram um dos objetivos do governo, que era diminuir o tempo necessário para ocorrer o processo licitatório. Porém, somente com o passar dos anos será possível verificar se o RDC trará contribuições mais econômicas para o processamento das licitações e contratos da administração pública.

A modalidade é recente e a perspectiva é de que seja aperfeiçoada a fim de atingir essa meta. Talvez essas reflexões atuais sobre todo o sistema de compras governamentais sejam o passo inicial para uma transformação na Lei de Licitações, que emperrada e morosa, por diversas vezes, prejudica o adequado atendimento das necessidades da população.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. São Paulo: Método, 2012.

AMORA, Dimmi. Novo modelo para licitação não garante redução de custos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11 abr. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/04/1438988-novo-modelo-para-licitacao-nao-garante-reducao-de-custos.shtml>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

APPOLINÁRIO, Fábio. **Metodologia da ciência: filosofia e prática da pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

BARAN, Katna. RDC não garantiu rapidez e economia, mostram estudos. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 19 maio. 2014. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1469776&tit=RDC-nao-garantiu-rapidez-e-economia-mostram-estudos>>. Acesso em: 14 jul. 2014.

BORGES, André. RDC frustra meta de redução de custos. **Valor Econômico**, São Paulo, 26 fev. 2014. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3444168/regime-diferenciado-de-contratacao-frustra-meta-de-reducao-de-custos#ixzz2uR70WVOZ>>. Acesso em: 16 jun. 2014.

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



BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 16 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 04 de agosto de 2011.** Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em: 17 jun. 2014.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos.** Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2003.

BRASIL. Senado Federal. **Comissão aprova regime diferenciado para todas as licitações e contratos públicos.** Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2014/03/25/comissao-aprova-regime-diferenciado-para-todas-as-licitacoes-e-contratos-publicos>>. Acesso em: 08 jul. 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Confirma as principais mudanças do RDC em relação à Lei de Licitações,** 16 jun. 2011. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/198794-CONFIRA-AS-PRINCIPAIS-MUDANCAS-DO-RDC-EM-RELACAO-A-LEI-DE-LICITACOES.html>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

FÁVERO, P. Luiz et al. **Análise de dados:** modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações.** 3 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RIGOLIN, Ivan B. RDC (Regime Diferenciado de Contratações Públicas). **Fórum Conhecimento Jurídico,** Belo Horizonte, n. 117, set. 2011. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/ef/index.php/conteudo-revista/?conteudo=75003>>. Acesso em: 08 jul. 2014.

RICHARDSON, Robert Jarry et al. **Pesquisa social: métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

TEIXEIRA, Daniel P. R. **The differential public procurement regime ("RDC") for the 2014 Brazil Fifa World Cup and the 2016 Rio Olympics.** Disponível em: <<http://www.ippa.org/IPPC5/Proceedings/Part3/PAPER3-6.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

