

## **PARECER N° , DE 2011**

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei de Conversão nº 17, de 2011, proveniente da Medida Provisória nº 527, de 18 de março de 2011, o qual *institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO; cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998.*

**RELATOR-REVISOR:** Senador INÁCIO ARRUDA

### **I – RELATÓRIO**

Vem ao exame do Senado Federal o Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 17, de 2011, proveniente da Medida Provisória (MPV) nº 527, de 18 de março de 2011, o qual *institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – INFRAERO; cria a Secretaria de Aviação Civil,*

*cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998*

O referido PLV foi aprovado em 28 de junho passado pela Câmara dos Deputados. Seu texto, além das inovações mencionadas mais adiante, mantém todos os dispositivos constantes do texto original da MPV nº 527, de 2011, que *altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria a Secretaria de Aviação Civil, altera a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC e da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - INFRAERO, cria cargos de Ministro de Estado e cargos em comissão, dispõe sobre a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários, cria cargos de Controlador de Tráfego Aéreo.*

A MPV cria, no âmbito da Presidência da República, a Secretaria de Aviação Civil (SAC), destinada a: formular, coordenar e supervisionar as políticas para o desenvolvimento do setor de aviação civil e das infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil; formular e implementar o planejamento estratégico do setor; elaborar estudos e projeções; elaborar e aprovar os planos de outorgas para exploração da infraestrutura aeroportuária; coordenar os órgãos e entidades integrantes do sistema de aviação civil; promover a harmonização dos planejamentos relativos à aviação civil, à infraestrutura aeroportuária civil e à infraestrutura de navegação aérea civil; e elaborar estudos de projeção de demanda.

No âmbito da SAC, a MPV cria os cargos de Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Aviação Civil da Presidência da República e de Secretário-Executivo da mesma Secretaria, assim como dois cargos DAS-6, nove DAS-5, vinte e três DAS-4, trinta e nove DAS-3, trinta e cinco DAS-2 e dezenove DAS-1.

A MPV institui, ainda, o Fundo Nacional de Aviação Civil – FNAC, de natureza contábil, vinculado à Secretaria de Aviação Civil, para destinação dos recursos do sistema de aviação civil, constituídos pelo Programa Federal de Auxílio a Aeroportos (PROFAA) e demais recursos que lhe forem atribuídos.

Outrossim, estende até 18 de março de 2013 o prazo final para a prorrogação dos contratos de até cento e sessenta controladores de tráfego aéreo. Além disso, são criados, no Quadro de Pessoal do Comando da Aeronáutica, cem cargos efetivos de Controlador de Tráfego Aéreo do Grupo-Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo.

A MPV contém, ainda, determinações alheias ao seu tema principal, que é o setor aéreo. Este é o caso de medidas destinadas a adequar a Lei que organiza a Presidência da República e os Ministérios a uma série de transferências de órgãos e funções, recentemente promovidas, a saber: do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia, para o Ministério da Defesa; do Arquivo Nacional e da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, para o Ministério da Justiça; e da Secretaria de Administração da Casa Civil para a Secretaria-Geral da Presidência da República.

Foram ofertadas 44 emendas à MPV. O conteúdo e a decisão sobre as mesmas constam da tabela abaixo:

Nº	Conteúdo	Decisão/razões da Câmara
1	Observância, na construção de aeroportos, das normas de mobilidade urbana e acessibilidade de pessoas deficientes	Aprovação.

<b>Nº</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Decisão/razões da Câmara</b>
2	Manutenção, no MD, das atribuições transferidas pela MPV para a SAC.	Rejeição.
3	Ampliação das competências da ANAC, em sentido oposto à MPV.	Rejeição.
4	Limitação do alcance da supervisão exercida pela SAC aos órgãos da Administração Direta de controle e exploração do transporte aéreo, excluindo, a ANAC.	Rejeição.
5	Novas competências para a SAC, no planejamento da infraestrutura aeroportuária e controle do espaço aéreo.	Rejeição. Emenda em sentido inverso à MPV.
6	Idem à Emenda nº 5.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 6.
7	Idem à Emenda nº 5.	Rejeição. Matéria tratada com mais profundidade e tempo no PL nº 6.716, de 2009.
8	Instalação de escritórios da SAC em cada Estado.	Rejeição. Disseminação compulsória de unidades nem sempre necessárias.
9	Aproveitamento, no quadro de pessoal do Ministério da Justiça, de empregados de estatais federais de transporte ferroviário alcançadas pela privatização.	Aprovação.
10	Emenda retirada pelo autor.	-
11	Idem à Emenda nº 9.	Aprovação.
12	Idem à Emenda nº 9.	Aprovação.
13	Idem à Emenda nº 9.	Aprovação.
14	Extinção de cargos em comissão, funções de confiança e gratificações da SAC.	Rejeição. Enfraquecimento da estrutura da SAC.
15	Aperfeiçoamento do poder de polícia da ANAC.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 7.
16	Vinculação da ANAC às orientações da SAC.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 6.
17	Aproximação entre a ANAC e o usuário dos serviços de transporte aéreo.	Rejeição. Audiências públicas só devem ser convocadas quando necessárias.
18	Idem à Emenda nº 3.	Rejeição. Extrapolação do poder regulamentar da ANAC.
19	Idem à Emenda nº 3.	Rejeição. Matéria já tratada satisfatoriamente em lei.
20	Idem à Emenda nº 17.	Rejeição. Matéria já tratada satisfatoriamente em lei.
21	Alteração da distribuição dos recursos do PROFAA.	Rejeição. Matéria já tratada satisfatoriamente em lei.
22	Supressão dos dispositivos da MPV que criam cargos em comissão na SAC.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 14.

<b>Nº</b>	<b>Conteúdo</b>	<b>Decisão/razões da Câmara</b>
23	Idem à Emenda nº 22.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 14.
24	Alteração do quantitativo de cargos em comissão da SAC.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 14.
25	Remanejamento de postos, em lugar da criação de cargos na SAC.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 14.
26	Supressão da possibilidade de prorrogação dos contratos temporários para o exercício de atividade de controle de tráfego aéreo.	Rejeição. Diminuição indevida do tempo necessário à nomeação e treinamento de novos controladores de voo.
27	Previsão de maiores restrições à possibilidade de prorrogação dos contratos temporários para o exercício de atividade de controle de tráfego aéreo	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 26.
28	Idem à Emenda nº 27.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 26.
29	Idem à Emenda nº 27.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 26.
30	Idem à Emenda nº 26.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 26.
31	Idem à Emenda nº 27.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 26.
32	Prova de língua inglesa nos concursos para cargos com atribuições de controle de tráfego aéreo.	Rejeição. Matéria sujeita a solução administrativa.
33	Uso do FNAC em programas de qualificação de pilotos civis.	Rejeição. Matéria já tratada satisfatoriamente em lei.
34	Supressão de parte da cláusula revogatória da MPV.	Rejeição. Preserva competência do CMN que não mais se justifica.
35	Idem à Emenda nº 34.	Rejeição. A revogação é indispensável à harmonização das competências da ANAC com outras agências.
36	Idem à Emenda nº 34.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 36.
37	Idem à Emenda nº 34.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 36.
38	Redução da fração obrigatória de capital nacional em empresas do setor de transporte aéreo.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 7.
39	Idem à Emenda nº 38.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 7.
40	Permissão para instituição de Conselhos de Autoridade Aeroportuária, com competências administrativas.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 7.
41	Ampliação do controle dos comandantes de aeronaves sobre a conduta dos passageiros.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 7.

Nº	Conteúdo	Decisão/razões da Câmara
42	Permissão para a exploração comercial de aeródromos privados.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 7.
43	Idem à Emenda nº 41.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 7.
44	Idem à Emenda nº 40.	Rejeição. Idem às razões usadas contra a Emenda nº 7.

O PLV nº 17, de 2011, modifica a MPV, para:

- a) acrescentar a disciplina do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), tema do Capítulo I do PLV, composto pelos seus primeiros 47 artigos;
- b) transferir para o Capítulo II, composto pelos arts. 48 a 63, bem como para o Capítulo IV, composto pelos arts. 69 e 70, os dispositivos do texto original da MPV;
- c) incluir no art. 29 da Lei nº 10.683, de 2003, do § 8º, dispondo que *os profissionais de Segurança Pública Ferroviária oriundos do grupo Rede, Rede Ferroviária Federal – RFFSA, da Companhia Brasília de Trens Urbanos – CBTU e da Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre – TRENSURB que estavam em exercício em 11 de dezembro de 1990, passam a integrar o Departamento de Política Ferroviária Federal do Ministério da Justiça* (art. 48 do PLV);
- d) alterar o art. 24-D da Lei nº 10.683, de 2003, incluído pela MPV, para prever que a SAC, no uso da competência de elaborar estudos e projeções sobre assuntos de aviação civil e de infraestruturas aeroportuária e aeronáutica civil, bem como sobre a logística do transporte aéreo e do transporte intermodal e multimodal, deverá atender *às exigências de mobilidade urbana e acessibilidade* (fruto do acolhimento da Emenda nº 1, ofertada à MPV);

e) promover alterações na legislação referente às operações de crédito realizadas pelos entes federados, para regular tais operações quando disserem respeito a projetos relacionados aos eventos desportivos supracitados (arts. 66 a 68).

O art. 1º do PLV identifica o âmbito de aplicação do RDC. Ele se destina a regular **exclusivamente** as licitações e contratos necessários à realização da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. A aplicação do RDC resultará no afastamento das normas contidas na Lei nº 8.666, de 1993, exceto nos casos previstos no PLV (art. 1º, § 2º).

O art. 2º trata das definições, conceituando para fins do RDC: empreitada integral, empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, projeto básico, projeto executivo e tarefa.

O art. 3º indica os princípios aplicáveis ao RDC, a saber: legalidade, imparcialidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, economicidade, desenvolvimento nacional sustentável, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

O art. 4º prevê as diretrizes a serem observadas nas licitações e contratos do RDC: a padronização do objeto da contratação e dos instrumentos convocatórios e minutas de contratos, a busca da maior vantagem para a Administração, condições de aquisição e pagamento compatíveis com as do setor privado, o parcelamento do objeto de contratações e o uso, sempre que possível, de mão-de-obra, materiais, tecnologias e matérias primas existentes no local da execução.

O art. 5º dispõe que o objeto da licitação seja definido de forma clara e precisa no instrumento convocatório, vedadas as especificações excessivas, irrelevantes e desnecessárias.

O art. 6º abre a possibilidade de que a divulgação do orçamento com estimativa do valor da contratação seja feita após o encerramento da licitação, possuindo caráter sigiloso durante o certame. Nessas circunstâncias, somente os órgãos de controle interno e externo teriam acesso, durante a licitação, ao documento elaborado pela Administração.

O art. 7º permite a indicação de marca ou modelo nos instrumentos convocatórios de licitações de compras, desde que formalmente justificado, quando: houver necessidade de padronização do objeto; a marca ou modelo, comercializados por mais de um fornecedor, forem os únicos capazes de atender às necessidades da entidade contratante; ou quando a descrição da marca ou modelo servir apenas para uma melhor identificação do objeto, admitindo-se a oferta de produto similar ou de melhor qualidade. Permite, outrossim, que a Administração exija amostra do bem, certificação da qualidade do produto ou do processo de fabricação e carta de solidariedade do fabricante

Os arts. 9º e 10 instituem um novo regime de execução indireta de obras e serviços de engenharia: a contratação integrada. Esse regime compreende a elaboração e o desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução de obras e serviços de engenharia, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto (art. 9º, § 1º). A contratação integrada será utilizada quando técnica e economicamente justificada (art. 9º, caput). A licitação respectiva adotará como critério de julgamento o de “técnica e preço” e seu instrumento convocatório deverá conter anteprojeto de engenharia (art. 9º, § 2º).

Como forma de evitar o aumento de custos para a Administração decorrentes de mau planejamento, o PLV admite a celebração de termos aditivos aos contratos sob o regime de contratação integrada, apenas por necessidade de alteração do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos

objetivos da contratação, a pedido da Administração Pública, desde que não decorrentes de erros ou omissões por parte do contratado, observados os limites previstos no § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 9º, § 4º, II).

O **art. 10** do PLV permite o estabelecimento de 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, observando-se o limite orçamentário fixado pela Administração Pública para a contratação.

O **art. 11** prevê a possibilidade de contratação de mais de uma empresa para a execução do mesmo serviço, quando o objeto puder ser executado de forma concorrente e simultânea, e isso for conveniente à Administração, que deverá manter controle individualizado da execução do objeto pelas contratadas.

Os **arts. 12 a 28** cuidam do procedimento licitatório no RDC. A precedência temporal da fase de julgamento das propostas sobre a de habilitação é tratada como regra. Com isso, o PLV estende aos certames no âmbito do RDC (**arts. 12 a 14**) sistemática similar à utilizada na modalidade de pregão. Desse modo, adota-se uma sequência ordinária de procedimentos na qual o julgamento é prévio à habilitação (o que hoje costuma ser chamado de “inversão de fases”), admitindo-se excepcionalmente a habilitação prévia ao julgamento (alternativa que o PLV denomina como “inversão de fases”, ou seja, o contrário do uso comum dessa expressão).

O **art. 15** regula os instrumentos convocatórios das licitações DO RDC. Estabelece os prazos entre a publicação do edital e a apresentação das propostas, a saber: (i) 5 dias úteis, nas licitações para compras segundo o critério do menor preço ou maior desconto, e de 10 úteis nas compras segundo outros

critérios (art. 15, I); (ii) 15 dias úteis, nas licitações para obras e serviços segundo o critério do menor preço ou maior desconto, e de 30 dias úteis nas licitações de mesmo objeto em que se utilizem outros critérios de julgamento (art. 15, II); (iii) 10 dias úteis, em todas as licitações que adotem o critério de julgamento da maior oferta (art. 15, III); (iv) de 30 dias úteis, em todas as licitações que adotem os critérios de julgamento de “técnica e preço”, melhor técnica ou conteúdo artístico (art. 15, IV).

As formas de publicação do instrumento convocatório estão disciplinadas no § 1º do art. 15: (i) nas licitações para obras com valor estimado superior a 150 mil reais, e nas licitações para bens e serviços, inclusive de engenharia, com valor estimado superior a 80 mil reais, será publicado extrato do edital no Diário Oficial do ente promotor do certame, sendo igualmente feita divulgação em sítio eletrônico oficial centralizado de divulgação de licitações ou mantido pelo ente encarregado do procedimento licitatório; (ii) nas licitações com valores estimados inferiores aos indicados no item anterior, a divulgação será feita apenas no sítio eletrônico. Sem prejuízo dessas formas de divulgação, será facultado à Administração publicar extrato do edital em jornal diário de grande circulação e fazer a divulgação diretamente aos fornecedores dos bens e serviços.

O **art. 16** permite a adoção dos modos de disputa aberto, fechado, ou a combinação de ambos. Conforme o **art. 17**, as regras e procedimentos a serem observados na apresentação de propostas e lances deverão ser fixados em regulamento, admitindo-se lances intermediários (art. 17, § 1º) e a prática de atos por meio eletrônico ou presencial (art. 13).

Os **arts. 18** a **23** versam sobre os critérios de julgamento das licitações no RDC. As inovações em relação à Lei nº 8.666, de 1993, incluem a criação dos critérios de maior desconto, de conteúdo artístico e de maior retorno econômico,

bem como a ampliação das hipóteses de cabimento dos critérios de melhor técnica e de “técnica e preço”.

O critério de maior desconto terá como referência o preço global fixado pela Administração, devendo incidir linearmente sobre todos os itens do orçamento estimado, no caso de obras e serviços de engenharia (art. 19, §§ 2º e 3º). O critério de técnica e preço será utilizado para a contratação de objetos de natureza predominantemente intelectual e de inovação tecnológica ou técnica, ou ainda que possam ser executados com diferentes metodologias ou tecnologias de domínio restrito, podendo os pontos da proposta técnica equivaler a até 70% do total de pontos obteníveis (art. 20, §§ 1º e 2º). O critério de melhor técnica ou de conteúdo artístico levará em conta apenas as propostas técnicas ou artísticas apresentadas pelos licitantes, nas licitações para contratação de projetos e trabalhos de natureza técnica, científica ou artística (excetuados os projetos de engenharia), sendo atribuído aos vencedores um prêmio ou remuneração identificado no instrumento convocatório (art. 21). O critério de maior retorno econômico se destinará a selecionar a proposta que proporcione a maior economia para a Administração, na execução de contratos de eficiência, definidos como os que têm *por objeto a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada* (art. 23, *caput* e § 1º).

O **art. 24** enumera as causas de desclassificação das propostas: presença de vícios insanáveis, inobservância das especificações técnicas, inexequibilidade ou preço acima do orçamento da Administração, desconformidade com quaisquer exigências do instrumento convocatório.

O art. 25 prevê os critérios de desempate das propostas, nesta ordem: (i) disputa final entre os licitantes empatados, que poderiam apresentar nova proposta fechada; (ii) avaliação de desempenho contratual prévio dos licitantes; (iii) os critérios estabelecidos na Lei de Informática (art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991) e na Lei Geral de Licitações (art. 3º, § 2º, da Lei nº 8.666, de 1993); (iv) sorteio.

O art. 26 autoriza a Administração a negociar com o autor da proposta de menor preço melhores condições, para que seu valor se reduza de modo a ficar abaixo do orçamento prévio da Administração. No caso de recusa do primeiro colocado, ele seria desclassificado e a Administração poderia proceder à mesma negociação com os demais licitantes.

O art. 27 estabelece uma única fase recursal para as licitações realizadas no âmbito do RDC, sendo congruente com a regra de precedência temporal da fase de julgamento das propostas, a exemplo do que já ocorre hoje na modalidade de pregão.

O art. 28 identifica as alternativas de decisão da autoridade administrativa, ao fim do processo licitatório: (i) retorno dos autos para saneamento de irregularidades que forem supríveis; (ii) anulação do processo, por vício insanável; (iii) revogação do processo, por conveniência e oportunidade; ou (iv) adjudicação do objeto e homologação da licitação.

Os arts. 29 a 33 tratam dos procedimentos auxiliares das licitações no âmbito do RDC: pré-qualificação permanente, cadastramento, sistema de registro de preços e catálogo eletrônico de padronização.

O art. 34 dispõe sobre as comissões de licitação e o art. 35 sobre os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Este último limita-se a determinar a aplicação, ao RDC, das hipóteses de dispensa e inexigibilidade da Lei nº 8.666, de 1993.

O art. 36 é uma reprodução do art. 9º da Lei nº 8.666, de 1993, que cuida das vedações à participação em certames dirigidos aos autores dos projetos básicos e executivo, bem como aos servidores ou empregados do órgão ou entidade da Administração Pública contratante. A única diferença substancial existente entre os dois preceitos refere-se à regra do § 1º do art. 36 do PLV que excepciona a situação das licitações para contratações integradas, já que nesse caso o licitante vencedor é incumbido da elaboração dos projetos básico e executivo.

O art. 37 veda a contratação direta, sem licitação, de pessoa jurídica de que seja administrador ou sócio com poder de direção, parente, inclusive por afinidade, até o 3º grau civil, de: (i) detentor de cargo em comissão ou função de confiança que atue na área responsável pela demanda ou contratação; (ii) autoridade hierarquicamente superior no âmbito de cada órgão ou entidade da Administração Pública.

O art. 38 prevê a aplicação das regras de preferência de fornecedores ou tipos de bens, serviços e obras constantes da legislação de âmbito geral (art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991; art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993, e arts. 42 a 49 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006).

Os arts. 39 a 44 tratam das regras específicas dirigidas aos contratos celebrados no âmbito do RDC. Ao contrário do que se dá em relação ao processo licitatório, no caso dos contratos administrativos, por força do disposto no art. 41 do PLV, as normas da Lei nº 8.666, de 1993, devem ser, em regra, aplicadas. Afasta-se a incidência da Lei Geral apenas nos pontos em que o PLV dispõe em contrário.

O art. 40 dispõe que, na hipótese de o licitante vencedor recusar-se a celebrar o contrato e de os licitantes remanescentes não aceitarem celebrá-lo nas condições da proposta vencedora, a Administração poderá convocar os

licitantes remanescentes, na ordem de classificação, obedecidas as condições ofertadas por estes, desde que o respectivo valor seja igual ou inferior ao orçamento estimado para a contratação.

O art. 41 prevê que a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento de bens em decorrência de rescisão contratual poderá ser feita com aqueles que hajam participado da licitação da qual se originou o contrato rescindido, observadas a ordem de classificação e as condições por eles ofertadas, desde que não seja ultrapassado o orçamento estimado para a contratação.

O art. 42 permite que os contratos para a execução de obras previstas no Plano Plurianual (PPA) tenham vigência por todo o período do PPA, obedecido o *caput* do art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

O art. 43 possibilita que os contratos para a prestação de serviços contínuos celebrados pelos entes públicos responsáveis pelas atividades descritas no art. 1º (ações relacionadas à Copa das Confederações de 2013, à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016), tenham vigência até a extinção da Autoridade Pública Olímpica (APO), que poderá ocorrer até 31 de dezembro de 2020 (Cláusula Vigésima Quarta do Protocolo de Intenções ratificado pela Lei nº 12.396, de 21 de março de 2011).

O art. 44 manda aplicar ao RDC as normas de anulação e revogação de licitações previstas no art. 49 da Lei nº 8.666, de 1993.

O art. 45 trata dos pedidos de esclarecimentos, impugnações e recursos. Reproduz, em boa medida, normas constantes dos arts. 41 e 109 da Lei nº 8.666, de 1993, relativas à hipótese de cabimento de recursos e impugnações, bem como seus prazos. Diverge da Lei Geral de Licitações em dois pontos: (i)

alterando de 2 para 5 dias úteis antes da abertura das propostas a data limite para impugnação do instrumento convocatório; (ii) reduzindo de 10 para 5 dias úteis o prazo para interposição de recurso contra decisão que declare a inidoneidade do contratado.

O art. 47 cria nova sanção, semelhante à declaração de inidoneidade do art. 87, IV, da Lei nº 8.666, de 1993. Ambas consistem no impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, nas três esferas da Federação. A diferença reside no prazo dessa vedação. A penalidade do art. 49 do PLV não pode ultrapassar 5 anos, ao passo que a declaração de inidoneidade produz efeitos enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação, que será concedida sempre que o contratado resarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorridos dois anos. Outra diferença é que a Lei Geral, como fez em relação às outras penalidades, não previu quais seriam as hipóteses de aplicação da declaração de inidoneidade. O PLV, ao revés, indica as infrações que ensejam a sanção do art. 47.

Os arts. 48 a 63 transpõem o conteúdo original da MPV nº 527, de 2011, descrito anteriormente, para o PLV.

O art. 64 prevê que o Poder Executivo federal regulamente todo o Capítulo relativo ao RDC.

O art. 65 dispõe que o RDC possa se aplicar, desde já e antes da definição da Carteira de Projetos Olímpicos pela APO, às contratações relativas aos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, desde que elas sejam imprescindíveis ao cumprimento das obrigações assumidas perante os Comitês Olímpico e Paraolímpico Internacional, e sua necessidade seja fundamentada pelo órgão ou ente público contratante.

Os arts. 66 a 68, como já mencionado, alteram a legislação referente às operações de crédito realizadas pelos entes

federados, para adaptá-la às necessidades advindas dos projetos referentes aos eventos desportivos supracitados.

O art. 69 contém a cláusula revogatória e o art. 70 a cláusula de vigência da nova lei.

## II – ANÁLISE

Não tendo sido instalada a comissão mista a que se refere o § 9º do art. 62 da Constituição Federal, a MPV nº 527, de 2011, deve ser examinada diretamente pelo Plenário de cada Casa, nos termos do art. 6º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 8 de maio de 2002.

Consideramos atendidos os pressupostos constitucionais de urgência e relevância pela MPV nº 527, de 2011, tendo em vista o crescimento vigoroso do setor aéreo nos últimos anos e a necessidade de ampliar a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, que já se encontra congestionada em várias áreas, quadro que tende a se agravar diante da tendência de crescimento da demanda por transporte aéreo e da realização da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de Futebol de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016 em território nacional.

Ademais, no tocante à constitucionalidade, não vislumbramos vício algum na MPV, que cuida de matéria relacionada à estrutura organizacional do Poder Executivo federal, a qual é regulável por meio de lei de iniciativa do Presidente da República, podendo ser objeto de medida provisória, eis que não se encontra no rol de temas cujo tratamento em sede de MPV é interditado pelo art. 62, § 1º, da Constituição Federal.

Quanto à adequação financeira e orçamentária, cumpre mencionar que a Exposição de Motivos da MPV apresenta

previsão de impacto orçamentário, correspondente a R\$ 8,2 milhões no presente exercício, considerado o período de março a dezembro, e a R\$ 9,6 milhões nos exercícios subsequentes. Esse impacto é compatível com as dotações consignadas na Lei Orçamentária Anual para 2011 e com os demais dispositivos da legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal.

No que concerne ao mérito, consideramos a criação da Secretaria de Aviação Civil, no âmbito da Presidência da República, extremamente positiva.

Embora o setor aéreo seja eminentemente civil, sua administração, por motivos históricos, sempre esteve afeta à área militar. Esse quadro começou a mudar com a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, e da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), em 2005. A criação do MD retirou da Força Aérea o controle da Infraero, que passou à supervisão direta do Ministério. A Anac substituiu o antigo Departamento de Aviação Civil (DAC) do Comando da Aeronáutica nas funções de regulação e fiscalização dos serviços aéreos e da infraestrutura aeroportuária. Ainda assim, o setor aéreo continuou atrelado a um ministério cuja atribuição principal é de natureza militar.

A criação de uma secretaria dedicada exclusivamente à aviação civil, com status de ministério, como é a SAC, representa uma ruptura com esse modelo, consolidando, assim, a gestão civil de um modo de transporte fundamental para o desenvolvimento do País.

As atribuições da SAC nos parecem bem formuladas, especialmente no que diz respeito ao planejamento e à coordenação das políticas e das atividades do setor aéreo, que se ressentia da ausência de um órgão com essa função.

A incorporação do PROFAA (Programa Federal de Auxílio a Aeroportos) ao FNAC (Fundo Nacional de Aviação

Civil), ora criado, resulta na transferência de uma atividade de fomento a pequenos aeroportos da ANAC para a SAC – medida adequada, tendo em vista que esta não é uma função típica de agência reguladora.

A prorrogação da contratação temporária de cento e sessenta controladores de tráfego aéreo é indispensável, tendo em vista a necessidade de assegurar a continuidade desse serviço público essencial.

A criação de cem cargos efetivos de Controlador de Tráfego Aéreo, por sua vez, resulta da necessidade de constituir um corpo técnico permanente que permita, em futuro próximo, a dispensa dos quadros temporários.

Com relação às alterações no organograma da Presidência da República e dos Ministérios da Justiça e da Defesa, não temos qualquer restrição, pois se trata de mera adequação a mudanças anteriores.

No tocante às emendas apresentadas à MPV, concordamos integralmente com as conclusões e respectiva decisão da Câmara dos Deputados. A incorporação da Emenda nº 1 ao texto do PLV contribui para aperfeiçoar o texto original, ao incluir “as exigências de mobilidade urbana e acessibilidade” entre os fatores a serem levados em consideração pela SAC no exercício de suas competências.

Quanto ao RDC, entendemos que esse novo regime de licitações e contratos se revela imprescindível para assegurar a conclusão, a bom termo, das obras necessárias à realização da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016. A atual Lei Geral de Licitações – Lei nº 8.666, de 1993 – já conta quase vinte anos de vigência. Seus procedimentos são reconhecidamente burocráticos e, em muitos casos, demonstram ser incapazes de

responder ao atual ritmo de desenvolvimento do País, em especial às obras relacionadas aos eventos esportivos a que se refere a presente proposição, considerando os respectivos prazos para realização.

Quando foi editada a atual Lei Geral, a *Internet* sequer se encontrava difundida no Brasil. Atualmente, os recursos de tecnologia da informação constituem ferramenta importantíssima à disposição do administrador público, cuja utilização é expressamente prevista no PLV, dando-se mesmo tratamento preferencial às licitações eletrônicas. As vantagens do uso desses recursos tecnológicos são várias, a começar pelo maior alcance da divulgação dos instrumentos convocatórios. De fato, a divulgação de editais na *Internet* permite que fornecedores de qualquer lugar do País tomem conhecimento da licitação. Os meios de divulgação da Lei nº 8.666, de 1993 (diário oficial e jornal de grande circulação), têm um alcance muito mais restrito. Dificilmente um fornecedor nordestino tomará conhecimento de um certame promovido no Sul do Brasil apenas através dos meios de divulgação tradicionais. Mais que isso, a disputa por meio eletrônico permite a ampliação do universo de concorrentes, ao eliminar custos de deslocamento, além de dificultar o acerto entre licitantes, na medida em que ele, nessas condições, dependeria de uma combinação entre concorrentes de todos os cantos do País.

O PLV, ao instituir o RDC, visa, portanto, abrir a possibilidade de a Administração utilizar, nas obras, serviços e compras necessários à realização da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, procedimentos mais modernos de seleção de fornecedores e de contratação, que conduzirão a uma economia de tempo e de recursos para o Poder Público. O RDC foi proposto para ser aplicado exclusivamente às licitações e contratos referentes àqueles eventos desportivos, e sua adoção não é imposta, mas facultada à Administração. À luz da experiência com esse novo regime, poderemos cogitar de uma reforma na Lei

nº 8.666, de 1993, para nela introduzir seus pontos positivos, universalizando as novas regras para as contratações em geral.

A aprovação do RDC se apresenta como necessidade, sobretudo em face dos prazos de que o Brasil dispõe para a conclusão de todas as obras de infraestrutura necessárias à realização dos multicitados eventos desportivos. Com efeito, diversos dispositivos do PLV asseguram que o processo licitatório seja conduzido de forma mais expedita, e sem comprometimento de sua lisura. Nesse sentido, podemos citar a inversão de fases, atualmente utilizada apenas na modalidade de pregão, e que o PLV estenderá a todas as licitações do RDC. Como bem notou o Ministro Benjamin Zymler, Presidente do TCU, em audiência pública realizada em 3 de maio passado na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA): *é um grande avanço a possibilidade de utilização de pregão para obras públicas. O Tribunal sente que esse caminho é quase impossível de deixar de ser avançado, só que, de acordo com o ordenamento positivo que temos hoje, esse pregão para obras é vedado pela Lei nº 8666.* Ora, o PLV, em diversos dispositivos, estende às licitações do RDC regras hoje aplicáveis apenas ao pregão, tais como a disputa por meio de lances, a unificação das fases recursais e a inversão de fases.

A sistemática do julgamento das propostas previamente à habilitação é extremamente positiva para a Administração. Ela permite que os certames sejam concluídos em menos tempo e que o ente público obtenha preços mais vantajosos nas contratações. Ademais, dificulta a adoção de estratégias protelatórias de licitantes mal intencionados, que procuram excluir do certame, ainda na fase de habilitação, todos os concorrentes que, na sua apreciação, poderão vir a apresentar propostas mais vantajosas para a Administração, recorrendo inclusive ao Poder Judiciário para tanto. Com a inversão de fases, os eventuais recursos acabam sendo apresentados apenas contra o

autor da melhor proposta, poupando tempo e recursos à Administração e aos próprios licitantes.

A inversão de fases constitui igualmente um mecanismo de combate aos cartéis, pois, sendo propósito do cartel a contratação por preços superiores aos de mercado, quanto mais licitantes puderem apresentar propostas, tanto mais visível será um eventual sobrepreço. No sistema hoje vigente, os integrantes do conluio procuram, de todos os modos, excluir da licitação adversários competitivos ainda na fase de habilitação, impedindo que suas propostas sejam examinadas pela Administração.

Outra medida destinada a combater os cartéis é o sigilo do orçamento prévio durante a licitação. Em mercados cartelizados, é comum que os agentes econômicos combinem previamente como se comportarão nos certames. Eles dividem o mercado de obras públicas entre si, tornando a licitação um jogo de cartas marcadas, no qual os participantes do conluio já sabem de antemão qual deles irá vencer a disputa. Sabedor de que os outros licitantes irão ofertar preços superiores ao de sua proposta, o futuro vencedor pode elaborar a sua de modo a que a margem de desconto em relação ao orçamento prévio da Administração seja mínima. Se o orçamento prévio não for divulgado, o cartel não saberá qual é o valor máximo que o Poder Público está disposto a pagar. Com isso, haverá um incentivo à redução dos preços, já que são desclassificadas as propostas em valor superior ao limite definido pela Administração. Como se vê, o sigilo do orçamento, longe de ser uma medida reprovável, como sugerido por setores da mídia, traduz-se em inegável avanço na legislação, constituindo prática recomendada pela OCDE e adotada pela legislação de diversos países, como a França e os Estados Unidos.

Cabe salientar que o texto do PLV foi exaustivamente discutido pelo Governo com técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU), de modo a se chegar a uma redação que

assegurasse, na maior extensão possível, a transparéncia nas licitações e contratos, bem como a solução dos problemas verificados na legislação vigente sobre o tema. Em reunião ocorrida na Comissão de Serviços de Infraestrutura, em 29 de junho passado, o representante do TCU, ao comentar o texto do PLV, afirmou claramente que a proposição não contém qualquer dispositivo inibidor da atuação daquele órgão de controle externo, na fiscalização dos recursos públicos utilizados no âmbito do RDC.

O PLV é bem rigoroso em matéria de sanções, criando a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, por até 5 anos, a ser aplicável em diversas situações como: a fraude na licitação ou na execução do contrato, a recusa do licitante vencedor em celebrar o contrato, o retardamento de sua execução sem motivo justificado, a inexecução total ou parcial do objeto contratado, a não-manutenção da proposta pelo licitante. A previsão de tal penalidade atua no sentido de minimizar os riscos de inexecução das obras e serviços necessários à realização da Copa das Confederações de 2013, da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

Na linha de possibilitar uma economia ainda maior por parte da Administração nos contratos celebrados, o PLV prevê uma nova forma de desempate nas licitações: a apresentação, em uma disputa final, de novas propostas pelos licitantes empatados.

Para reduzir a margem de subjetivismo nos julgamentos pelo critério de “técnica e preço”, o PLV limita os pontos atribuíveis às propostas técnicas a 70% do total de pontos obteníveis. Convém assinalar que a Lei Geral é silente a respeito, o que dá margem à fixação de percentuais maiores para as propostas técnicas.

Outro ponto do PLV que merece destaque é o que permite a contratação de mais de uma empresa para a execução do mesmo tipo de serviço. Essa regra visa afastar o risco de descontinuidade em serviços essenciais, no caso de interrupção de um dos contratos, como, por exemplo, no caso da contratação de serviços de telefonia. Não haverá prestação de serviços em duplicidade, apenas a possibilidade de sua realização por qualquer das empresas contratadas, as quais serão remuneradas pelos serviços efetivamente prestados.

Quanto à contratação integrada, consideramo-la igualmente uma inovação positiva do PLV. Ela já é utilizada nas licitações da Petrobras, reguladas pelo Decreto nº 2.745, de 24 de agosto de 1998. Ao incumbir o licitante vencedor da elaboração e do desenvolvimento dos projetos básico e executivo, da execução de obras e serviços de engenharia, da montagem, da realização de testes, da pré-operação e de todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto, a contratação integrada torna mais céleres os certames, dispensando a Administração de ter de contratar uma empresa apenas para elaborar os projetos básico e executivo. Ademais, ao admitir a apresentação de projetos com metodologias de execução diferentes pelos licitantes, a contratação integrada permite a absorção de *know how* privado pela Administração Pública.

Na votação dos destaques ao PLV pela Câmara dos Deputados, foi suprimido o parágrafo único do art. 39, que previa a possibilidade de celebração de aditivos a contratos no âmbito do RDC, em percentuais superiores aos permitidos pela Lei nº 8.666, de 1993, quando houvesse solicitação da FIFA ou do COI para alterações nos projetos. Com isso, e por força do *caput* do art. 39 do PLV, os aditivos a contratos do RDC passam a se submeter integralmente à disciplina da Lei nº 8.666, de 1993.

No caso do regime de contratação integrada, o tratamento dado pelo PLV é ainda mais rigoroso que o da Lei

Geral de Licitações, já que, a teor de seu art. 9º, § 4º, as alterações do projeto ou das especificações para melhor adequação técnica aos objetivos da contratação, observarão os limites do § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993 (aditivos de até 25% no caso de obras, serviços ou compras, e de até 50% no caso de reformas). Ora a própria jurisprudência do TCU, ao interpretar o art. 65 da Lei Geral, admite, em caráter excepcional, a extração dos citados limites, quando se tratar de alterações consensuais qualitativas dos contratos. Como o PLV dispõe de forma diversa nesse ponto, concluímos que a extração de tais limites, permitida excepcionalmente no regime da Lei nº 8.666, de 1993, é completamente vedada no regime de contratação integrada do PLV.

Por fim, em resposta aos que insistem em criticar o RDC, imaginando possíveis situações de desvio, valemo-nos, uma vez mais, das palavras do Presidente do TCU, em audiência realizada recentemente na CMA: *temos de ter absoluta certeza - acho que os senhores, como legisladores, sabem muito melhor que eu - de que podemos ter a melhor lei do mundo, mas a capacidade que a lei, que o Direito legislado tem de influenciar a realidade é limitada. Pode-se ter a melhor lei, mas se as práticas administrativas não forem condizentes, adequadas, a aplicação dessa melhor lei resultará em fracasso.* A proposta em questão tem como objeto central, garantir a necessária agilidade no andamento das obras relacionadas aos eventos esportivos já mencionados. A verificação sobre o rigoroso cumprimento da legislação continuará sendo da competência dos órgãos de fiscalização e controle.

Por fim, entendemos necessário realizar apenas uma mudança no texto do PLV, mediante emenda de redação. O dispositivo que prevê a redistribuição, para o Ministério da Justiça, dos empregados das empresas das estatais do setor ferroviário que vieram a integrar o processo de privatização, faz referência, equivocadamente, à “Companhia Brasília de Trens

Urbanos”, quando, na verdade, o nome correto da empresa é “Companhia Brasileira de Trens Urbanos”. É mister, pois, a correção do § 8º do art. 29 da Lei nº 10.683, de 2003, incluído pelo art. 48 do PLV.

### **III – VOTO**

Ante o exposto, manifestamo-nos pela admissibilidade e pela adequação econômico-financeira da MPV nº 527, de 2011, e, no mérito, pela aprovação do PLV nº 17, de 2011, com a seguinte emenda de redação:

#### **EMENDA Nº - PLEN**

Substitua-se, no § 8º do art. 29 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com a redação dada pelo PLV nº 17, de 2011, a expressão “Companhia Brasília de Trens Urbanos” por “Companhia Brasileira de Trens Urbanos”.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator