

PARECER Nº 2, DE 2013 - CCT

Da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** sobre o **PROJETO DE LEI Nº 1.715, de 2013**, que "Dispõe sobre a aplicação do regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC na Administração Direta e Indireta do Distrito Federal".

AUTOR: PODER EXECUTIVO

RELATOR: Deputado AYLTON GOMES

I – RELATÓRIO

Chega-nos, para análise e parecer à apreciação desta Comissão de Constituição e Justiça o Projeto de Lei nº 1715, de 2013, apresentado pelo Governador do Distrito Federal por meio da Mensagem nº 408/2013 - GAG, aplicando, no âmbito do Distrito Federal o Regime Diferenciado de Contratação, instituído pela Lei federal nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, 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;*
- II – da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, definidos em instrumento próprio pelo Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA, vinculado ao Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 – CGCOPA, e no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidade celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;*
- III – de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para o Aeroporto Internacional de Brasília – Presidente Juscelino Kubitschek relacionados aos eventos desportivos referidos nos incisos I e II;*
- IV – das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC executadas pelo Distrito Federal;*
- V – de ações integrantes dos Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF;*
- V – das obras e serviços de engenharia relacionados com o Sistema Único de Saúde e com o sistema público de ensino.*

O parágrafo único define que os Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF são aqueles identificados em lei orçamentária anual.



Por fim, o art. 2º, em sua singeleza, recepiona automaticamente as alterações decorrentes da legislação federal.

Seguem as cláusulas de vigência e de revogação usuais.

A justificação, apresentada por meio da Exposição de Motivos do Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil, argumenta que o Projeto guarda simetria com a legislação federal, sendo que o Estado de Santa Catarina conta com lei semelhante, ao prever a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Aduz ainda, que o Distrito Federal terá ganho de eficiência com a adoção do RDC na gestão dos Projetos Estruturantes.

O Projeto de Lei foi distribuído à Comissão de Economia, Orçamento e Finanças e à Comissão de Constituição e Justiça.

Encaminhada a esta Comissão para exame, a proposição não recebeu emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Incumbe, privativa e terminativamente, a esta C.C.J. exercer o juízo da proposição acima elencada quanto à admissibilidade, constitucionalidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e redação, conforme o determinado pelo artigo 63, inciso I e § 1º, do Regimento Doméstico desta Casa de Leis.

Antes de adentrarmos a análise da legalidade e da constitucionalidade dos dispositivos constantes na proposição em espécie, cumpre trazer a baila, quais são os institutos em nosso ordenamento jurídico que tratam do processo licitatório.

A obrigação de licitar está consignada no art. 37, XXI, da Constituição Federal Brasileira, que fixou o procedimento como compulsório para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação.

Tal dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei n.º 8.666/93, e alterações. Esses normativos disciplinaram o processo licitatório e dos respectivos contratos da administração pública.

Ao lado da lei geral do processo licitatório há no nosso ordenamento jurídico outras leis especiais contendo regras próprias do processo licitatório e dos respectivos contratos administrativos, como a concessão – comum, e permissão de serviços públicos, editada pela Lei n. 8.987/95, o pregão condicionada à contratação de bens e serviços comuns, editada pela Lei n.º 10.520/02 e as concessões



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



(patrocinada e administrativa) de obras e serviços públicos das parcerias público-privadas, editada pela Lei n. 11.079/04, dentro outros.

Tais licitações aí definidas são, em essência, modalidades especiais do processo licitatório, ou seja, procedimentos especiais porque vocacionados a objetos bem determinados, paralelos aos procedimentos comuns da lei geral, e que derogam parcialmente as disposições destas.

Por seu turno, a Carta Máxima, **ressalvou** em seu art. 37, XXI, os casos especificados na legislação. Neste contexto surgiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC.

A ressalva, veio na forma de contratação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC, editada pela Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011, alterada pelas Leis 12.688/12, 12.722/12 e 12.745/12, respectivamente, compreende uma legislação diferente daquela tradicional, disciplinada pela Lei Geral de Licitações nº 8.666, 21 de junho de 1993, pois se assemelha com os procedimentos do Pregão.

Sua eficácia plena ocorreu com o advento do Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, que regulamentou o RDC.

O RDC é um novo regime licitatório, cujo objetivo é tornar as licitações do Poder Público mais eficientes/céleres, sem afastar a transparência e o acompanhamento pelos órgãos de controle.

A Lei do RDC, como ficou conhecida, é entronizada no ordenamento jurídico de modo a ser uma via alternativa. A opção deverá constar no instrumento convocatório e repelirá por completo a aplicação da Lei 8.666/93.

O RDC foi inspirado nas regras de contratação da União Europeia, dos EUA e nas diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, como também na legislação que disciplina no Brasil as contratações por meio do Pregão.

Contudo, em nossas pesquisas, não encontramos informações precisas sobre quais institutos ou práticas internacionais teriam sido efetivamente incorporados pelo RDC. Isso não obstante, a revisão da literatura especializada sobre o tema revela que as normas relativas ao financiamento de empreendimentos públicos e privados experimentaram grande avanço nos últimos anos na esfera internacional e que vários de seus mecanismos encontram identidade no RDC.

A concepção original do projeto previa a aplicação do RDC exclusivamente às licitações e contratos referentes às Olimpíadas e aos aeroportos da Copa do Mundo. A proposição foi alterada para estender sua aplicação a todas as licitações e contratos da Copa do Mundo e a todos os aeroportos das capitais distantes em até 350 km das cidades-sede.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Posteriormente, a Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, foi alterada pela Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, que *incluiu o inciso IV*; pela Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que *incluiu o § 3º* e pela Lei nº 12.745, de 19 de dezembro de 2012 *incluiu o inciso V*.

A Lei é oriunda da Medida Provisória (MPV) nº 527, de 2011, cujos 18 artigos originais limitavam-se a criar a Secretaria de Aviação Civil, a promover as correspondentes alterações na estrutura do Poder Executivo Federal, e a autorizar a prorrogação de contratos temporários para exercício de funções no controle de tráfego aéreo.

Contudo, a iniciativa do Congresso Nacional de incluir em medida provisória em tramitação matéria estranha àquela que motivou a sua edição foi considerada inconstitucional pelo Ministério Público Federal, nos termos da ADI 4.655, por apresentar vícios formais e materiais, ora pendente de apreciação da Corte Suprema, sob a relatoria do Ministro Luiz Fux.

Caso seja declarada a inconstitucionalidade da Lei nº 12.462, de 2011, parcialmente ou total, levará à nulidade dos contratos firmados no âmbito do RDC, a menos que o STF decida modular os efeitos da decisão para atenuar as consequências negativas dela decorrentes.

Objetivamente, a nulidade dos contratos resultará na imediata paralisação dos empreendimentos, na desmobilização das empresas, que terão que ser ressarcidas por prejuízos incorridos e serviços já executados, e na frustração da sociedade, que verá postergado o acesso ao equipamento público planejado.

A coadunação das inovações encampadas na nova norma é inegável e salutar ao ordenamento jurídico, algumas das quais, inclusive, já empregadas e consolidadas por alguns Estados da Federação. Inegável, também, que outras inovações não se justificam, sendo uma porta escancarada para a prática de atos contrários ao interesse público.

Cumprе reconhecer, que apesar das reações negativas ao regime diferenciado de contratação, é crescente a sua utilização pela Administração Pública Federal. Tanto é verdade que se estendeu sua aplicabilidade para as ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, e, mais recente, à realização de obras/serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e saúde, anotada às leis 12.688/12, 12.722/12 e 12.745/12, respectivamente.

Nestes termos, devemos analisar friamente possíveis vantagens objetivas, subjetivas e eventuais riscos associados a este novo regime, de forma a vislumbrar avanços nas contratações em geral, ou mesmo evitar maiores desacertos nos objetos do RDC, especialmente, no âmbito do Distrito Federal.



Saliente-se que a Lei do RDC possui alguns aspectos negativos, quais sejam:

- a)** não deixa claro se o preço sigiloso pode ou não balizar os julgamentos;
- b)** licitação baseada em anteprojeto;
- c)** contratação integrada; transferiu para o setor privado o risco de elaborar projeto básico, vedando aditivo por erro de projeto quando o setor privado elaborar o objeto;
- d)** mantém o dever de parcelar, agora sem critérios;
- e)** convocação do segundo colocado;
- f)** restringe-se a licitações de objetos que não são prioridades do Brasil, como, por exemplo, saúde, segurança e gerenciamento de obras do PAC.

Contudo, destacam-se alguns aspectos positivos no RDC:

- a)** regulou a pré-qualificação e o sistema de registro de preços;
- b)** permitiu aliar a expertise do setor privado com a contratação integrada;
- c)** regulou a possibilidade de inversão de fases;
- e)** permitiu a redução de prazos e a implantação de recurso único.

Passemos a análise dos aspectos de legalidade e constitucionalidade da proposição em apreço.

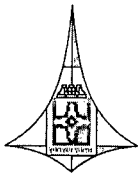
Inicialmente deve-se observar se a necessidade de aplicar o RDC, no âmbito do Distrito Federal, encontra-se amparada em uma das situações elencadas na Lei nº 12.462/2011 com suas alterações, a saber:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratação 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;

II – da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação – FIFA 2013 e da Copa do Mundo FIFA 2014, definidos em instrumento próprio pelo Grupo Executivo da Copa do Mundo FIFA 2014 – GECOPA, vinculado ao Comitê Gestor da Copa do Mundo FIFA 2014 – CGCOPA, e no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidade celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e

III – de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 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)

§ 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)

Comparando tais dispositivos do RDC com os dispositivos elencados no PL nº 1.715/13, de autoria do Poder Executivo destacamos:

- 1) **art. 1º:** coaduna-se com o RDC;
- 2) **I:** coaduna-se com o RDC, uma vez que há previsão de outros estados – incluindo o Distrito Federal, de participar dos referidos jogos com estrutura de treinamentos;
- 3) **II:** coaduna-se com o RDC;
- 4) **III:** coaduna-se com o RDC;
- 5) **IV:** coaduna-se com o RDC;
- 6) **V: inovação – não esta dispositivado no RDC;**
- 7) **VI:** coaduna-se com o RDC;
- 8) **parágrafo único: inovação (desdobramento do inciso V) – não está dispositivado no RDC;**
- 9) **art. 2º:** inovação – **não esta dispositivado no RDC.**

Prima face é possível identificar que os incisos I, II, III, IV e VI, do art. 1º, estão inseridos no rol dos dispositivos elencados no RDC, conforme acima demonstrado.

A exceção é o termo: "relacionados com", inserido no inciso VI. O verbo "relacionado" é um termo abrangente, empregado em seu sentido mais amplo daquele definido na 12.462/2011, qual seja: "no âmbito de", que abrange um limite definido, deixando parecer claro que a *mens legis* é mesmo a de restringir.

Com relação à inclusão do inciso V, tem elevado critério de subjetivismo, pois, qualquer obra pode ser definida como "Estruturantes". Trata-se de uma espécie de contrato do tipo "guarda-chuva", que tem objeto amplo e indefinido. A orientação dos órgãos de controle é no sentido de que tais situações sejam vetadas.

Trata-se de tema altamente sensível, já que a descrição excessiva pode gerar o direcionamento ou restrição à competitividade no processo licitatório e a descrição superficial conduz à absoluta insegurança acerca do que está a ser contratado, inclusive no que concerne aos custos envolvidos no contrato.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



O texto do artigo 2º merece atenção. O dispositivo define que qualquer alteração na legislação federal, será automaticamente recepcionada sem a anuência da Câmara Legislativa. Ora, entendo ser importante que qualquer alteração ou recepção no texto normativo sejam apreciadas pelo Poder Legislativo.

Noutro giro, ao analisarmos a Exposição de Motivos anexa à proposição, sustentada pelo nobre Secretário de Estado-Chefe da Casa Civil, aduz que o "*Estado de Santa Catarina conta com lei semelhante, ao prover a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas a um pacote de investimentos prioritários*".

Ora, a toda evidência, o conteúdo do denominado "Programa Pacto por Santa Catarina – PACTO", composto por programas de caráter estruturante e prioritário, - nos mesmos moldes que se pretende adotar no âmbito do Distrito Federal -, foi instituído por meio do Decreto nº 1.537, de 10 de maio de 2013 e posteriormente adotado por Lei Ordinária.

Ocorre que a Lei nº 16.020, de 6 de junho de 2013, do Estado de Santa Catarina, que "*Dispõe sobre a aplicação do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) ao Programa Pacto por Santa Catarina (PACTO)*", previa em sua forma original apenas a aplicação do RDC ao programa do PACTO, já instituído por decreto.

Contudo, os nobres parlamentares daquela Assembleia Legislativa, alteraram o texto original, de tal forma que o RDC é aplicável "*facultativamente*" às licitações e aos contratos (Art. 1º, caput), bem como determinou, nos termos dos §§ 1º e 2º, do art. 1º, as seguintes determinações:

"Art. 1º (...)

§ 1º O Chefe do Poder Executivo encaminhará à Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina relatório indicando quais as obras do Programa Pacto por Santa Catarina (PACTO) serão contratadas observando o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), sob pena, de não o fazendo, não poder aplicar a presente legislação". (grifos nossos)

Neste, sentido, apresentamos emenda em anexo, de igual teor, visando conferir transparência e possibilitar a participação do Poder Legislativo na discussão e aprimoramento das ações integrantes dos Projetos Estruturantes do Distrito Federal.

Não obstante, são necessários outros ajustes para o aperfeiçoamento do texto sob apreciação, o que torna recomendáveis alterações e inclusão de dispositivos.

No que diz respeito às emendas supressivas nº 2 e 3 apresentadas pelo Deputado Robério Negreiros, suprimindo o inciso V e o parágrafo único do art. 1º, somos pela rejeição.



CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL
COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA



Quanto a emenda aditiva nº 1, também do deputado Robério Negreiros somos favoráveis por entender que se trata de aplicação de dispositivos sumulados pelo TCU, em conformidade com a Súmula 222, onde preconiza que "As Decisões do Tribunal de Contas da União, relativas à aplicação de normas gerais de licitação, sobre as quais cabe privativamente à União legislar, devem ser acatadas pelos administradores dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Por fim, quanto ao disposto no inciso V, do art. 1º que trata de "ações integrantes dos Projetos Estruturantes do Distrito Federal – PEDF"; segue em anexo para conhecimento dos parlamentares à relação dos Projetos Estruturantes do DF FEDF – PLOA 2014.

Diante de todo o exposto, no âmbito desta Comissão de Constituição e Justiça, somos pela **ADMISSIBILIDADE** do **Projeto de Lei n.º 1.715/2013**, com o **acatamento da Emenda Aditiva nº 1**, a **rejeição das Emendas Supressivas nº 2 e 3**, e o **acatamento das 4 (quatro) emendas de relator oferecidas em anexo**, pelas razões e fundamentos jurídicos articulados.

É o voto.

Sala das Comissões, em

DEPUTADO CHICO LEITE
Presidente

DEPUTADO AYLTON GOMES
Relator

FOLHA DE VOTAÇÃO DE PARECER

PROPOSIÇÃO: PL 1715/2013

DISPÕE SOBRE A APLICAÇÃO DO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - RDC NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO DISTRITO FEDERAL.

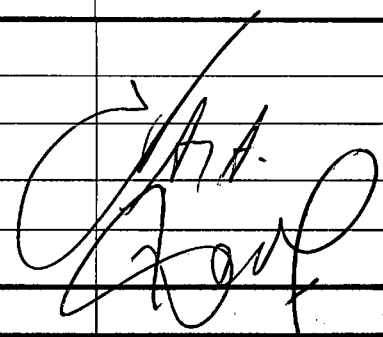
AUTORIA: **PODER EXECUTIVO**

RELATORIA: **Dep. AYLTON GOMES**

PARECER: *Admissibilidade, com o acatamento da*
emenda nº 1, 4, 5, 6 e 7 e rejeitadas as
votos das nºs 2 e 3

VOTO EM SEPARADO:

Assinam e votam o parecer na reunião realizada em 12/12/13, os Senhores Deputados:

Nome do Parlamentar	Presidente	Acompanhamento				Destaque	Assinaturas
	Relator	Sim	Não	Abst	Aus		
	Leitura						
Chico Leite					✓		
Robério Negreiros	P	✓					
Aylton Gomes	R	✓					
Cláudio Abrantes					✓		
Eliana Pedrosa		✓					
Suplentes							
Chico Vigilante					■		
Wellington Luiz					■		
Benedito Domingos					■		
Joe Valle					■		
Celina Leão					■		
Totais		3			2		

RESULTADO:

APROVADO

Parecer do Relator

Voto em Separado

REJEITADO Relator do parecer do vencido: Dep.

Emendas apresentadas na reunião (acatadas e rejeitadas):

Concedido Vista ao Dep.

, em

 ª Ordinária

5ª Extraordinária

Paulo Eduardo Pinto de Almeida
Secretário – CCJ