

IX Seminário de Pesquisas FESPSP - “Desafios da pandemia: agenda para as Ciências Sociais Aplicadas”. De 09 a 13 de novembro de 2020  
GT 3 Planejamento, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas

## **A política da contratação de obras públicas e cartéis: um estudo sobre o Regime Diferenciado de Contratações (RDC).**

**Daniela Costanzo de Assis Pereira – Universidade de São Paulo<sup>1</sup>**

### **Resumo:**

Neste trabalho em andamento analisamos as disputas legislativas e de narrativas em torno do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) e seus resultados como uma forma de contratação alternativa à Lei de Licitações (N.8666/1993) para as obras públicas. Buscamos verificar se o RDC se enquadra em outros esforços do governo Dilma Rousseff (PT) no sentido de tornar as relações entre Estado e empreiteiras mais republicanas. Os achados permitem dizer que o RDC contribui para contratações com mais concorrência, mais rápidas, mais baratas e com menos cartéis.

**Palavras-chave:** Estado; Empreiteiras; Cartel; RDC; Licitações; Obras públicas

### **Introdução**

Em 2011, Dilma Rousseff editou a Medida Provisória (MPV) 527 que colocava em prática um novo regime de contratação de obras públicas, o Regime Diferenciado de Contratações (RDC), cujo objetivo era acelerar as licitações para as obras dos grandes eventos a serem realizados, principalmente Copa do Mundo e Olimpíadas. A medida, entretanto, visava também ampliar a eficiência e a competitividade entre os licitantes, melhorando a relação custo-benefício para o poder público (GASPARINI, 2012). Para isso, utilizava instrumentos mais republicanos e até mais avançados do que os que vinham sendo implementados até então pela conhecida Lei de Licitações de 1993 (8666). Os princípios de economicidade e eficiência, presentes nas licitações públicas mundo afora, ainda não estavam na lei brasileira (FIUZA, 2012). Aos poucos, o RDC foi sendo usado, por iniciativa da presidência e do partido da presidência na câmara, para as demais obras públicas.

O ponto mais importante e polêmico do novo modelo é a *contratação integrada*, na qual a empresa vencedora é responsável por fazer o projeto básico, o projeto executivo, a montagem e todas as demais atividades necessárias para entregar a obra pronta, de forma que o pedido de aditivos contratuais fica vedado, a não ser em casos excepcionais por parte da Administração Pública. Os aditivos são, historicamente, uma das formas de tornar uma obra pública mais rentável para a empreiteira e para a burocracia estatal (CAMPOS, 2017, p. 401). Eles consistem em pedidos, no decorrer

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Política pela Universidade de São Paulo e pesquisadora do Cebrap. Email: danicosper@gmail.com

da obra, para alterar ou complementar o que foi acordado inicialmente, por problemas ou dificuldades em relação ao projeto inicial, que normalmente, na lei anterior, é feito pela administração pública ou por outra empresa e não aquela licitada para a execução da obra. Os aditivos podem ser pedidos para aumento de tempo ou de valor na obra e são a outra manobra essencial do “bom empreiteiro”, segundo o entrevistado de Ferraz Filho:

bom empreiteiro é aquele que a transforma [a obra] num bom negócio. Porque contrato de obra, qualquer um tem. Fazer desse contrato um bom negócio, esse é o bom empreiteiro. Porque não tem nenhum contrato que termine como começou (FERRAZ FILHO apud CAMPOS, 2017, p. 400)

Com a análise desta medida de Rousseff, não se pretende cair na cilada do “idealismo constitucional” (Cf. BRANDÃO, 2005), ou seja, acreditar que uma mudança na lei possa mudar totalmente comportamentos na relação Estado e sociedade, ainda mais porque o RDC exige que o burocrata se empenhe em fazer um bom anteprojeto para que a obra seja de fato mais barata e rápida e não esteja envolvido em esquemas de corrupção. No entanto, a nova legislação foi uma ferramenta que permitiu que Rousseff mudasse as velhas práticas na contratação de obras públicas em vários casos, mas principalmente no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) e na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), integrando, dessa forma, o que a imprensa chamou de faxina ética<sup>2</sup>.

Este artigo está organizado da seguinte forma. Primeiro, expomos o que muda com uma licitação feita em RDC em relação a uma feita pela Lei de Licitações. Em seguida, analisamos a tramitação de uma das quatro MPVs que regulamentaram o uso do RDC no país durante os governos de Rousseff e a repercussão na imprensa desses processos, com isso, pretende-se mostrar como a posição dos parlamentares ajuda a explicar o sentido geral da oposição ao projeto. A seguir, apresentamos os resultados do uso do RDC nas obras públicas. Por fim, concluímos ligando o RDC ao sentido mais amplo do ensaio republicano de Dilma Rousseff (SINGER, 2018).

### **O que faz (ou pode fazer) o RDC?**

As licitações de grandes obras públicas envolvem negociações e acordos entre o governo, sua burocracia e as empreiteiras (CAMPOS, 2017; CAMARGOS, 1993; REQUENA, 2020). Isso porque há várias maneiras de adotar formas alternativas –

---

<sup>2</sup> Ver, por exemplo: <<https://oglobo.globo.com/brasil/general-deixa-dnit-diretor-executivo-assume-interinamente-14008266>>. Acesso em: 17 set. 2020.

entre o legal e o ilegal - para cada etapa da licitação. A Lei de Licitações não foi suficiente para alterar essas práticas, encontradas na literatura desde ao menos os anos 1950. O RDC faz diversas alterações nas etapas das licitações que tornam um pouco mais difícil usar as táticas conhecidas na literatura. As principais mudanças e comparações podem ser vistas no quadro abaixo.

**Quadro 1 – Inovações do RDC**

<b>Tópico</b>	<b>RDC</b>	<b>8666</b>
<b>Orçamento Sigiloso</b>	Orçamento estimado só é divulgado após o encerramento da licitação. Antes de divulgar o orçamento e após ver as propostas, a Administração Pública pode negociar com o licitante o valor	O preço de referência é obrigatoriamente divulgado no certame
<b>Inversão das fases</b>	Primeiro é analisada a proposta para depois avaliar os documentos de habilitação	Todos os concorrentes têm a habilitação analisada previamente e só depois são analisadas as propostas
<b>Contratação Integrada</b>	Elaboração e desenvolvimento dos projetos básico e executivo, a execução, a montagem, a realização de testes, a pré-operação e todas as demais operações necessárias e suficientes para a entrega final do objeto podem ser de responsabilidade de uma mesma empresa	A obra é licitada já contendo um Projeto Básico, elaborado por outra empresa, que não a que fará o Projeto Executivo
<b>Remuneração Variável</b>	Permite que a empresa contratada receba um “bônus” de acordo com seu desempenho, que será aferido com base em metas, padrões de qualidade, critérios de sustentabilidade ambiental e prazo de entrega definidos no instrumento convocatório e no contrato. Ela deve respeitar o limite orçamentário da contratação	Não há remuneração variável
<b>Procedimentos auxiliares</b>	Criação dos seguintes mecanismos: sistema de registro de preços, pré-qualificação permanente, cadastramento e catálogo eletrônico de padronização	Havia outro sistema de registro de preços. Não havia pré qualificação permanente, cadastro permanecia fechado
<b>Critério do maior retorno econômico</b>	Acrescenta novos critérios de julgamento: maior desconto, conteúdo artístico e maior retorno econômico. Dá outro sentido aos critérios de técnica e preço e de melhor técnica.	4 critérios de julgamento: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta
<b>Escolha de proposta</b>	Quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente no prazo e condições estabelecidos pode-se revogar a licitação ou 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 (como na Lei do Pregão)	O segundo colocado somente será escolhido se concordar em acatar as condições financeiras feitas pelo primeiro colocado
<b>Prazo recursal único</b>	Todos os recursos serão postergados para uma fase recursal única após a análise dos documentos de habilitação do licitante vencedor (como na Lei do Pregão)	Abre-se prazo de recurso ao término de cada ato ou decisão

Fonte: elaboração própria com base em Celestino (2012)

Apresentamos abaixo as discussões sobre as possibilidades e limites do RDC para cada ponto relevante da nova legislação, o que será importante para avaliarmos as posições dos parlamentares em seguida:

*a) Orçamento sigiloso*

As potencialidades do orçamento sigiloso são dificultar a formação de conluíus e cartéis e reduzir o valor da obra, este porque, ao não saber o valor do orçamento, os licitantes podem acabar reduzindo mais ainda o preço para ganhar a concorrência, aquele porque sem a disponibilidade do orçamento é mais difícil combinar preços para a concorrência, prática comum dos cartéis. Os críticos do sigilo argumentam que essa informação pode acabar sendo disponibilizada pela administração pública para alguns licitantes ilegalmente. Ao longo da tramitação, como veremos a seguir, o orçamento foi disponibilizado para os órgãos de controle, justamente para evitar o uso indevido da informação.

#### *b) Inversão de fases*

Ao julgar primeiro as propostas e depois as condições de habilitação dos licitantes, além de acelerar o processo licitatório, como argumentam os defensores da inversão (CELESTINO, 2012), é possível que a Administração Pública coíba outras formas de eliminar a concorrência, que são os recursos contra habilitação das empresas que não fazem parte do conluio. Por outro lado, os críticos da inversão argumentam que a Administração Pública pode acabar habilitando empresas sem capacidade de executar a obra em questão.

#### *c) Contratação integrada*

A contratação integrada permite que a mesma empresa seja responsável por todas as etapas necessárias para entrega final da obra, com destaque para o projeto básico e o executivo. Tal recurso tem inspiração no formato Engineering, Procurement and Construction (EPC) de contratação de obras utilizado nas iniciativas privada e pública, principalmente europeia, chinesa, estadunidense e canadense, com vantagens relacionadas a custo e tempo de execução (Cf. MAHMOUD-JOUINI, S. B.; MIDLER, C.; GAREL, G., 2004; SHEN, W. et al., 2017).

No caso brasileiro, a contratação integrada é uma possibilidade do RDC e não uma exigência, sendo que ela precisa ser justificada econômica e tecnicamente para ser utilizada. Ao possibilitar o descarte do projeto básico elaborado pela administração pública, o RDC exige um anteprojeto de engenharia que contemple documentos técnicos que possibilitem a execução da obra. Os defensores da contratação integrada argumentam que ela acelera o processo ao deixar uma empresa responsável por toda a obra e diminui as chances de aditivos contratuais ao evitar que haja incongruências entre projeto básico e executivo (CELESTINO, 2012). Tais aditivos aumentam o valor da obra e dependem de negociação entre empresa e poder

público, abrindo brecha para corrupção. No caso do RDC integrado, fica vetado o uso de aditivos por erros de projeto, sendo seu uso limitado a raros casos CELESTINO, 2012, p. 182).

Os que veem problemas na contratação integrada argumentam que, sem o projeto básico, a administração pública transfere riscos de obras complexas para o contratado e corre o risco de ter a obra supervalorizada, pois o governo não teria uma estimativa do valor da obra nem de seu “preço justo”. No entanto, como mencionamos antes, o orçamento do projeto era inicialmente sigiloso na versão da MPV enviada pelo governo, mas acabou por ser disponibilizado para órgãos de controle depois de críticas da opinião pública na imprensa e da oposição no congresso.

*d) Remuneração variável*

O RDC prevê um bônus para as empresas que tiverem bom desempenho em qualidade, sustentabilidade ambiental e prazo de entrega, chamado de remuneração variável. O valor máximo deste bônus deve respeitar o limite orçamentário fixado previamente pela administração pública e deverá constar no edital. Contrário a isso, a empresa pode sofrer sanções por atrasos na obra. Os críticos da medida argumentam que a remuneração variável abre brecha para subjetividades e acordos na hora de defini-la, já que não vem prevista na lei, mas sim no edital. Os defensores argumentam que é um incentivo a mais para ter a obra no prazo e inovações na obra.

*e) Escolha de proposta*

Caso o primeiro convocado não assine o contrato, a administração pública poderá convocar o segundo colocado com o preço ofertado por este, **desde que esse valor seja igual ou inferior ao valor estimado para a contratação**. Esse procedimento é utilizado na Lei do Pregão (Lei N. 10.520/2002).

*f) Prazo recursal único*

O prazo para recursos no RDC é único, de forma que todos os recursos só serão apresentados uma única vez, após a análise dos documentos de habilitação do licitante vencedor. Na Lei de Licitações, era possível a apresentação de recursos a cada etapa, o que aumentava o tempo de licitação e facilitava ações que visavam minar ou impedir a concorrência.

Com a análise e os sentidos da lei em mãos, em seguida vamos analisar os debates legislativos em torno dela, que passou pelo Congresso Nacional em quatro medidas provisórias, aqui analisaremos apenas 1 delas por conta do espaço restrito e por ela ser a que abriu precedentes para expandir o uso da medida.

## **MPV 527**

O RDC entra nas discussões entre o executivo e o legislativo em meio à votação do novo Código Florestal, que regulamenta a exploração de terra e determina as áreas de preservação ambiental. Como esta questão estava ocupando a agenda legislativa, diversas MPVs ficaram paradas na câmara, de forma que o executivo aguardava para decidir em qual MPV incluiria a votação do RDC. Ele acabou entrando na MPV 527, que cria a Secretaria Especial de Aviação Civil.

A tramitação de Medidas Provisórias exige a formação de uma comissão mista exclusivamente para apreciação da matéria com integrantes das duas casas legislativas e um relator que tem o poder de acatar ou não as emendas propostas pelos parlamentares e de propor suas próprias emendas ao projeto, além de emitir um parecer e propor a votação do projeto original ou de um projeto de lei de conversão, caso tenha alterações. Os parlamentares podem ainda tentar votar em separado as emendas não acatadas pelo relator. Ou seja, o relator tem um papel bastante relevante na tramitação de uma MPV.

No caso da MPV 527, o relator indicado pela presidência da câmara foi José Guimarães do Partido dos Trabalhadores do Ceará (PT-CE). Era o primeiro ano do governo Dilma e a base da presidenta no congresso era bastante sólida, de forma que o congresso votou a favor das orientações do governo em 75% das vezes durante o primeiro mandato da presidenta, segundo o Basômetro do jornal Estadão<sup>3</sup>. Os únicos partidos que não faziam parte da base governista eram DEM, PSDB e PPS (hoje Cidadania), mas ainda assim votavam a favor do governo em vários casos. Os partidos da base eram PT, PMDB, PP (hoje Progressistas), PC do B, PSC, PSB, PSD, PV, PDT, PTB, PR (hoje PL), PRB, PMN, PT do B (hoje Avante), PHS, PRTB, PRP, Solidariedade (a partir de 2013), PSL, PTC. O PSOL era o partido que ora votava como base, ora como oposição, com 51% dos votos a favor do governo.

Antes de ser apresentado o parecer da MPV, no início da sessão em 15 de junho de 2011, o PPS solicitou a retirada de pauta desta medida ao que se seguiram defesas da retirada pelos deputados Rubens Bueno (PPS-PR), Pauderney Avelino (DEM-AM), Felipe Maia (DEM-RN) e Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA), que argumentavam que se queria burlar e flexibilizar a Lei de Licitações (Nº 8666/1993). Mas a votação foi 262 pela não retirada, 7 pela retirada e 2 abstenções.

---

<sup>3</sup> Para mais informações sobre a metodologia utilizada pelo Basômetro, consultar: <<https://arte.estadao.com.br/politica/basometro/>>. Acesso em 26 jun 2020.

O parecer do deputado petista foi favorável à Medida Provisória 527. O documento em defesa do projeto traz os seguintes argumentos:

- a) Parte dos mecanismos possibilitados pelo RDC já são aplicados hoje mas de forma mais limitada, como a contratação integrada na Petrobras desde os governos FHC;
- b) Os objetivos do RDC são a preservação do tratamento isonômico entre licitantes e o estímulo à competitividade dos que se candidatam a celebrar contratos com a Administração Pública;
- c) A contratação integrada não prescinde de projeto básico nem permite a realização de obras públicas sem que haja uma clara definição dos resultados visados pela Administração Pública, na medida em que os editais publicados para disciplinar licitações fundamentadas nesse tipo de ajuste indicarão de forma exaustiva os propósitos e serem cumpridos;
- d) A contratação integrada servirá para que se circunscrevam a casos de real necessidade a introdução de termos aditivos em contratos administrativos;
- e) A realização de licitações sem prévia divulgação dos recursos que são direcionados para o respectivo objeto impedirá o uso dessa informação na celebração de contratos entre interessados nas obras públicas;
- f) A possibilidade de inversão de fases no procedimento licitatório significa grande ganho em sua eficácia, na medida em que será evitada a infrutífera discussão hoje comumente levada a efeito acerca da habilitação de licitantes, com o considerável cabedal de recursos administrativos e judiciais atualmente oferecido aos que se dedicam a atrapalhar o bom andamento da máquina pública em defesa de interesses escusos;
- g) A introdução do sistema de disputa aberta também para a realização de obras e serviços de engenharia transportará para esse universo os ótimos resultados que têm caracterizado a experiência do sistema de pregão;
- h) A abertura de negociações entre a administração pública e o licitante primeiro colocado, com o intuito de se obter resultados ainda mais satisfatórios como decorrência do procedimento licitatório, constitui medida de inegável valor;
- i) A definição de novos e mais eficazes critérios de julgamento nas licitações públicas permitirá que a atuação da Administração Pública possa adquirir insumos e disponibilizar serviços para a população com redução de custos e aumento exponencial de qualidade;
- j) A possibilidade de celebrar contratos administrativos cuja remuneração varie de acordo com os resultados obtidos pelos contratados, os chamados contratos de remuneração variável, permite vislumbrar a maximização dos benefícios obtidos pela população em razão da atuação do Poder Público

Além disso, o deputado informou que a Advocacia Geral da União (AGU) produziu um documento rebatendo críticas, segundo ele infundadas, ao RDC, e que nenhum dos deputados da oposição, críticos ao projeto, propuseram emendas a ele.

De fato, a MPV recebeu 44 emendas, mas nenhuma relativa ao RDC. Como o tempo se esgotou, a votação foi para outro dia (28/06/2011), quando novamente a oposição tentou retirar a pauta, mas foi minoria. Trazemos abaixo os argumentos selecionados da oposição e da situação para retirada/manutenção da pauta e a favor/contra o RDC no momento da votação em plenário com grifos nossos para melhor organizá-los:

**Deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP):**

E quer ainda [o governo], através de uma barriga de aluguel, incluindo artigos na medida provisória estranhos ao tema, modificar as normas da Lei de

Licitações e Contratos. De que maneira? **Eliminando o projeto básico** prévio a qualquer licitação, fazendo com que **o segundo colocado**, havendo desistência do primeiro, possa correr o risco de fazer o preço da obra mais caro – o que já não existe na Lei de Licitação.

Deputado Pauderney Avelino (DEM-AM):

Estou trazendo aqui uma coletânea de matérias do jornal Folha de S.Paulo que diz o seguinte: “FIFA impõe parceiros às sedes do mundial” – isso, no dia 13 de junho; “Entidade pressiona cidades a cooperar em suas licitações e faz lobby por seus próprios patrocinadores” ‘...’ Ora, Sr. Presidente, não queremos isso. A FIFA está sub judice. **Há corrupção, como dizem, na FIFA.**

Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ):

‘...’ ou essa conversa está toda certa, e isso tudo é muito bom, vai dar mais velocidade e mais seriedade às obras para a Copa do Mundo e para as Olimpíadas – e aí tem que ser estendido para fazer escola, para fazer hospital, para botar esgoto nos lugares –, ou então não presta para botar em escola, hospital e esgoto e não pode servir também para a Copa do Mundo. Há uma **incoerência na seletividade desse regime exclusivamente para a Copa e Olimpíadas.**

Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP): “Nós queremos discutir mais a fundo essa medida que **rasga a Lei nº 8.666.**”

Deputado Marcus Pestana (PSDB-MG):

‘...’ Quais são os problemas? **Falta clareza, flexibiliza, aguça a subjetividade no processo de licitação e não estabelece controles externos necessários. Não dá o prazo de validade do regime especial. Não tem projeto básico. Como vai precificar uma coisa que não tem sequer projeto básico?** A matéria é inconstitucional porque trata de questões penais. Os preços são a propaganda do cartel. **O terceiro, o quarto lugar vão poder ganhar com o seu preço, e não como é hoje, com o preço da primeira. O TCU e o Ministério Público já se colocaram contra esta medida provisória.** Há aspectos positivos: a inversão de fase, ferramentas eletrônicas, fase recursal única ‘...’ Hoje estamos tentando votar aqui, a toque de caixa, **mel na sopa para as empreiteiras.**

O deputado Jovair Arantes (PTB-GO) solicitou que o regime seja adotado também para alguns aeroportos próximos a cidades que são sede dos grandes eventos esportivos.

Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (DEM-BA):

Outras críticas temos a fazer ao regime diferenciado de contratações, a essa **tentativa de acabar com a Lei de Licitações no Brasil**, que é a maior conquista da moralidade pública brasileira nas duas últimas décadas ‘...’

Deputado Silvio Costa (PTB-PE):

Os senhores inventaram! E os senhores vêm para cá enrolar o povo do Brasil! Dizer que nós aqui estamos defendendo empreiteira? É o contrário! Sabem por quê? A questão é a seguinte... sabem qual é a questão? **Nós estamos acabando com a boquinha das empreiteiras, e os senhores estão defendendo as empreiteiras.** Sabem por quê? Vou provar! A empreiteira... Era o Poder Público que fazia o projeto; aí, a empreiteira ganhava a licitação;

depois, lá na frente, chegavam e diziam assim: “Olhe, bicho, o projeto estava errado aqui, dê aí um incremento.” Aí vinha um tal de 25% de aditamento! Pois bem, **o regime integrado acaba com o aditamento**. Então, tenham responsabilidade pública! Façam política com seriedade, com respeito ao Brasil, com decência! **Digam que os senhores estão defendendo as grandes empreiteiras do Brasil! ‘...’**”

Deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP):

o que quer o Governo agora, ao alterar a Lei de Licitações e Contratos, criando uma nova norma de excepcionalidade, é criar um novo regime licitatório, que não existe, e **que não garante a lisura na escolha da empresa a ser contratada ‘...’** E deve ser considerado que o regime de contratação integrada, **ante a sua menor rigidez**, é o método típico das empresas que exercem atividades econômicas e que competem no mercado. Por essa razão, não é aplicável às contratações realizadas pela Administração Pública direta, que ao contratar não realiza nenhuma competição com outro ente ‘...’ E, para concluir essa polêmica e deixar bem claro ao Plenário, ademais, **o Presidente Fernando Henrique Cardoso, ao determinar a prática da contratação integrada somente para a PETROBRAS, implicitamente reconheceu que esse regime de licitação não condiz com as contratações a serem realizadas pela União**. Caso contrário, S.Exa. o Sr. Presidente Fernando Henrique já teria, à sua época da Presidência da República, criado o regime de contratação integrada, a ser aplicado de modo geral, como quer inovar o atual Governo do PT, fazendo com que não seja mais criterioso, e inclusive sequer **querem impedir de se colocar a observância do projeto básico**. ‘...’ Com isso, ele [o governo] contrata um pedreiro, faz uma planta em cima de um papel simples, um papel de pão, e **contrata em cima de um anteprojeto onde sequer existe um memorial descritivo ‘...’ vai ser gerada uma instabilidade jurídica, sem a garantia de que elas serão concluídas**

Deputado Chico Alencar (PSOL-RJ):

‘...’ A verdade é a seguinte: **essa dispensa de licitação por fases é uma afronta direta à Lei nº 8.666/93, porque se estabelece que, na verdade, não é preciso haver nenhum projeto inicial**, uma empresa faz tudo, e a lei, corretamente, reza que quem participa do projeto inicial não pode ocupar as outras fases. Outra incongruência: no edital de licitação, nós vamos aprovar aqui que pode vir inclusive a marca do produto! **Quem tem o mínimo de informação vai ver que ontem e antes de ontem se divulgou, e ninguém negou, que a FIFA já está mandando e-mails e sugestões de empresas para vender os seus produtos para o meganegócio da Copa do Mundo. E quando quem venceu a licitação por algum motivo desistir é chamado o segundo colocado**, não nas condições aprovadas pela licitação, mas nas suas próprias condições, e isso é um convite ao arranjo e à fraude ‘...’

Deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS):

‘...’ o que trata essa matéria é da **flexibilização das regras de controle público de transparência e de controle da sociedade, por meio dos órgãos públicos, para roubar dinheiro público ‘...’** E por que é que digo isso? Porque eu estava lá na CPI dos Correios, e lá eu via, de maneira reiterada, os aditivos: 25%; mais 25%; mais 25%; mais 50% – para quê? Para permitir o desvio dos recursos que sustentaram o mensalão. E agora, a regra que está posta no art. 39 é clara: **se o COI ou a FIFA, ou qualquer representante dessas duas entidades trazer qualquer modificação ao projeto original, por mais simples que seja, o preço do projeto original pode ser dobrado, triplicado, quadruplicado, pode ir ao infinito!** Ora, senhoras e senhores, as denúncias são internacionais a respeito desses

órgãos, que não respeitam os governos nem a população dos países onde essas competições acontecem. ‘...’ Há uma outra regra aqui que é absurda: **o projeto básico, quando não adequadamente proposto – e o Ministério Público Federal diz que vai entrar contra essa regra, se nós a aprovarmos –, pode, por demanda do licitante, provocar um aditivo de 50%. Ou seja, é esquema! Isso é para fazer maracutaia!** ‘...’ O que tem que ficar claro para a sociedade brasileira, sem subterfúgio, é que, **ao fragilizar a Lei nº 8.666 e os mecanismos de controle**, o Governo aponta na direção do ajuste, do acerto, **do favorecimento e da corrupção.**

Paulo Teixeira (PT-SP):

‘...’ quero dizer que a legislação que estamos discutindo nesta noite é **mais rígida do que a Lei nº 8.666. Por que as empreiteiras são contrárias a essa legislação? Porque ela não permite aditivos, aditivos, aditivos, como a 8.666 permite.** ‘...’ O Tribunal de Contas da União já disse ser favorável a essa legislação. Por quê? Porque ela é mais rígida e mais ágil. Se pode para a PETROBRAS, por que não pode para o Estado brasileiro? A PETROBRAS quer diminuir os preços das suas contratações. Por que o Estado brasileiro não pode diminuir os preços das contratações? ‘...’ **por que as grandes empreiteiras do Brasil são contrárias a essa legislação? Porque essa legislação é boa para o povo brasileiro e impede os preços absurdos das nossas contratações**, que são feitas formalmente e corretamente, mas o preço é caro para o bolso dos brasileiros.

Deputado Paulo Abi-Ackel (PSDB-MG):

Pode haver, sim, algo diferente: pressa, desejo de fazer algo – ao contrário do que disse o Líder do PT – **a favor de grandes empresas de construção civil, aquelas chegadas e amigas do Governo**, que fizeram nesses 8 anos muitas obras superfaturadas, repletas de fraudes e de irresponsabilidades no trato da coisa pública.

Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS)

**Não está sendo terminado o regime da 8.666. A autoridade administrativa que quiser a obra com a 8.666, que faça. O que se quer é a opção para o novo regime.** Concordo com o Deputado Miro Teixeira. Eu também não teria problema de sentar a uma mesa e discutir se isso é bom para a Copa do Mundo, **é bom para outras obras. Aliás, o que muito Prefeito faz aqui nesta Casa é se queixar para Deputado da 8.666.**

Deputado Vilson Covatti (PP-RS):

Eu pergunto aos senhores, às senhoras e a quem faz vida pública neste País se as coisas estão funcionando com a Lei nº 8.666 e se o povo está contente ou descontente com a morosidade das obras? ‘...’ **Eu diria que são raras as vezes em que um contrato feito pela Lei das Licitações não tem a sua majoração, não tem o seu aditivo.** E o que se busca aqui nesse projeto, nessa medida provisória? Ora, meus amigos, busca-se a expertise da tecnologia internacional para as grandes obras da Copa. Não há obra da Copa que resista à morosidade da Lei nº 8.666. Este Parlamento permitirá a realização da Copa. E, mais ainda, dará oportunidade a que modernizemos a legislação. **Ora, será um avanço da legislação, porque a expertise da iniciativa privada internacional será colocada a serviço do poder público**

Deputado Nelson Marchezan Junior (PSDB-RS):

‘...’ **Dentro de um envelope secreto o valor máximo, e os licitantes, às escuras, sem projeto básico, sem projeto executivo, sem valor máximo.**

É isso que vai ser votado aqui e – aprovado ‘...’ Esta Casa **estará legalizando a corrupção** se aprovar isso aqui hoje

Deputado Jonas Donizette (PSB-SP):

‘...’ Essa Copa do Mundo não é uma Copa do Governo Federal. Isso que nós estamos votando vai beneficiar Prefeituras e Governos de partidos da Oposição que estão apregoando contra – **muitos Governadores desses partidos, com que me reuni, pediram que isso fosse aprovado aqui no Congresso.** É bom que os senhores e as senhoras que estão nos assistindo saibam disso. Copa, sim; moralidade, sim. **Nós estamos votando a favor da moralidade.** O que nós estamos votando aqui hoje? Coisas que já existem em muitos Estados ‘...’ como, por exemplo, **a fase invertida de licitação.** Abre-se primeiro o envelope para saber quem oferece o menor preço, para depois verificar a documentação ‘...’ **Quanto a essa questão do projeto básico, quero refutar: haverá projeto básico, sim, mas quem vai ficar responsável será quem ganhar a licitação, tanto pelo projeto básico quanto pelo projeto executivo, quanto pela execução da obra. E não terá mais mamata de ficar aumentando preço de obra, fazer aditivos.** ‘...’ É por causa dessa moralidade que nós estamos votando hoje essa modificação na questão das licitações ‘...’ E, para acabar a história, quero dizer que **existe um parecer favorável do Tribunal de Contas da União ‘...’** O Ministro Valmir Campelo foi conosco à cidade de Belo Horizonte. Conversando com ele, ele disse: “Deputado Jonas Donizette, nós já verificamos todas essas questões que o Congresso está votando. Vai ser bom para o Brasil. **É bom para acelerar as obras da Copa e das Olimpíadas e para que o País o faça com transparência**” ‘...’

Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP):

O que está sendo proposto, no seu art. 9º, § 4º, inciso II, **é que é possível, sim, um aditivo de 25%** ‘...’ Isso está na lei! Nós vamos votar! ‘...’ Segundo caso, pior do que isso: lá no art. 34 diz que, **se for por uma indicação da FIFA, poderá ser alterado o que está sendo construído sem limite de aumento! Sem o limite de 25%.** Terceiro ponto: quem me antecedeu disse que vai haver, sim, projeto básico e projeto executivo, feitos por quem ganhou. Ora, como eu vou saber quem ganhou sem ter projeto executivo? Como eu vou saber quem está oferecendo o menor preço sem ter o projeto executivo? **O projeto executivo será feito depois? Ah, não tem sentido! Querem justificar um projeto executivo que vai ser feito como quiser, da forma que quiser pela empresa que já ganhou e que tem, portanto, o privilégio de ser a empresa escolhida é também abusar da nossa paciência.**

Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ):

Gostaria de dizer, em primeiro lugar, que esse não é um desespero do governo. Essa matéria está no Congresso desde maio de 2010, ou seja, são 13 meses de leitura, de discussão e de negociação. Aqui o que há é um Governo comprometido e responsável por apresentar um projeto no prazo, quando o mundo olha para nós. E nós temos a responsabilidade de entregar um projeto qualificado, com lisura e transparência. Em segundo lugar, quero dizer que o texto que o Deputado Relator aqui apresentou – e agradeço a ele ter incorporado a essência do trabalho desenvolvido antes – **teve a participação do Tribunal de Contas da União, não na aprovação, mas na formulação junto conosco, como teve o elogio e o apoio do Controlador-Geral da União, Dr. Jorge Hage; como tem tido o apoio e a manifestação daqueles que querem que a lisura prevaleça contra a posição de grandes empreiteiras, que adoram um termo aditivo e um superfaturamento em obra pública.** Quero afirmar que não há

inconstitucionalidade nesse texto, e quero aqui refutar e dizer que **é muito ruim quando a Oposição discute sem ler o texto.** ‘...’ **Aqui há uma regra fundamental, que é baseada na lei antifraude do Reino Unido. É a lei antifraude hoje usada no mundo inteiro. A contratação integrada é uma questão que se agrega às diversas modalidades, mesmo à Lei 8.666, em vigor.** ‘...’ **Quero dizer que há, sim, e não pode haver pedido de termo aditivo da empresa. Mas os 25% e 50%, Deputado Mendes Thame, existem sim, mas só quando é o poder público que coloca o termo aditivo.** ‘...’ **Então, quero dizer a V.Exas. que esse texto reforça o papel do Estado, reduz as manobras do mercado e dá muito mais lisura e transparência.**

Deputado Ivan Valente (PSOL-SP):

Sr. Presidente, o PSOL vai votar “não” e quer explicitar que, quando da votação, nesta Casa, da Lei 8.666, em 1993, teve uma longa discussão aqui. Se nós quisermos modernizar uma legislação desse tipo, **é preciso um grande debate público com grandes argumentos políticos.** O argumento não pode ser a pressão da **Copa** nem a ideia de que vamos modernizar a legislação.

Deputado Paulo Teixeira (PT-SP):

Sr. Presidente, o Partido dos Trabalhadores vota “sim” pela convicção de que estamos oferecendo ao País uma **legislação moderna, que dá agilidade, economia** e permite a realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil. Nós queremos que o Brasil seja ágil e economize recursos do povo brasileiro para a realização desses dois eventos. Estamos convictos de que essa é a melhor legislação. **Se a PETROBRAS tem uma, o Estado brasileiro pode ter; se outros países têm, o Brasil pode igualmente ter. Nós entendemos que o que há de melhor na Lei nº 8.666, que não está sendo flexibilizada, e o que há de melhor na Lei dos Pregões está aí nessa legislação que estamos oferecendo.**

Deputado Mendes Ribeiro Filho (PMDB-RS):

O PMDB vota “sim” com convicção, Sr. Presidente ‘...’ **Quem não quiser o regime especial, fica com a Lei nº 8.666.** Eu sugiro aos governantes que queiram ficar com a Lei nº 8.666, que pratiquem a Lei nº 8.666. Agora, por favor, cuidado para que não seja um impedimento para que a Copa do Mundo aconteça nos seus Estados ou nas suas capitais. O PMDB vota “sim”, consciente de que essa é a **melhor opção para o Brasil.**

Deputado Ratinho Junior (PSC-PR):

Sr. Presidente, nós, do PSC, sabemos da importância da Lei nº 8.666, que é uma conquista da sociedade brasileira. Nós sabemos também **que essa medida provisória, em nenhum momento, vem atrapalhar a Lei nº 8.666.** Essa lei que estamos votando hoje é uma lei que dá a oportunidade ao gestor público de optar por usar a Lei nº 8.666 ou usar essa outra alternativa para as obras da Copa, para dar agilidade ‘...’ e nós, do PSC, temos a consciência de que é uma medida provisória importante para avançarmos inclusive naquelas obras que já estão atrasadas

Deputado Chico Alencar (PSOL-RJ):

Sr. Presidente, o PSOL não concorda que os eventos mundiais, Copa do Mundo de Futebol ou Jogos Olímpicos, imponha a qualquer país um regime diferenciado de contratações públicas. **Esses eventos, hoje, mais do que ontem, são sobretudo uma oportunidade de grandes negócios, de**

**megainvestimentos, de galvanização do capital e de um modelo de cidade muitas vezes excludente** ‘...’ O PSOL está junto com o Ministério Público, que vê nessa proposta ofensa aos princípios constitucionais da administração pública, de legalidade, impessoalidade, isonomia e mesmo competitividade. Temos que pensar sério na licitação, **não liberar**

Deputado Rui Palmeira (PSDB-AL):

**Nós estamos jogando na lata do lixo importante marco legal, que é a Lei 8.666**, a Lei de Licitações. E o que é pior, através de um contrabando em medida provisória. Não duvido nada, Sras. e Srs. Deputados, que amanhã o Governo queira, através de outro jabuti, em medida provisória, **revogar as cláusulas pétreas na nossa Constituição**. Agora tudo é possível, Sras. e Srs. Deputados!

O Deputado Miro Teixeira (PDT-RJ) solicitou a votação de uma emenda com destaque, a qual possibilitava usar o RDC em escolas e hospitais, mas o relator José Guimarães (PT-CE) explicou que não seria possível, pois toda a construção da lei com a oposição nas últimas horas foi feita pensando exclusivamente nas obras da Copa das Confederações, da Copa do Mundo e das Olimpíadas e, além disso, Sibá Machado (PT-AC) acrescentou que permitir que outras obras em andamento sejam feitas pelo RDC poderia causar problema às licitações já em curso nos estados e municípios do Brasil. Dessa forma, o texto foi mantido e o resultado da votação foi: 272 sim, 76 não, 3 abstenções. A orientação das bancadas foi a seguinte: **Sim**: PT, PMDB, PsbPtbPcdoB, PrPrbPtdobPrtbPrpPhsPtcPsl, PP, PSC, PMN; **Não**: PSDB, DEM, PSOL; **Liberou bancada** (maioria dos deputados votou sim): PDT, PvPps.

Como pode ser observado na orientação das bancadas, a votação seguiu a base de Dilma Rousseff no congresso em seu primeiro mandato, com oposição feita por DEM e PSDB, além do PSOL. A exceção foi o PPS que, apesar de ter votado na maior parte das vezes contra o governo, segundo o Basômetro, liberou a bancada e teve a maior parte dos deputados a favor do governo. Os principais argumentos levantados durante a tramitação pelos dois lados serão analisados abaixo.

Os argumentos da oposição podem ser separados em ao menos duas partes, aqueles do PSOL e aqueles do DEM e do PSDB. Nas falas do PSOL é possível perceber que os deputados estão criticando diversas ações relacionadas aos grandes eventos esportivos, pois entendem que a FIFA e as demais autoridades internacionais e nacionais relacionadas aos eventos impõem normas ao país e são corruptas. Era plataforma do partido à época fazer oposição aos grandes eventos, sobretudo através de seus parlamentares, mas também em campanhas com o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST), por exemplo. Assim, entendem que o RDC é mais

uma forma de atropelar legislação e favorecer grandes organizações internacionais em favor dos grandes eventos. Esse argumento que faz a ligação entre o RDC e as organizações esportivas corruptas aparece também nas falas dos deputados do DEM e do PSDB, mas com menor importância.

Entre os argumentos levantados pelo DEM e pelo PSDB podemos observar, em primeiro lugar, a preocupação com a eliminação do projeto básico. Segundo os deputados, não faz sentido fazer projeto executivo depois, não haveria memorial descritivo e não teria como precificar algo sem um projeto básico. Além disso, a empresa poderia fazer o projeto básico depois como quisesse, com o privilégio de que já ganhou a concorrência. Na realidade, esse problema não existe, pois no edital de chamada para a obra, o administrado público pode fazer sim memorial descritivo e o anteprojeto, especificando o que é necessário para aquela obra.

Em segundo lugar, a oposição levantou a questão do preço da obra no caso de haver desistência do primeiro colocado. Nesse caso, o preço seria o do segundo, terceiro e não do primeiro, o que traria um risco de deixar o preço da obra mais caro. Nesta questão, os deputados esqueceram de mencionar que só se pode adotar o valor do segundo ou terceiro colocado até o teto do valor estipulado pela administração pública, como na Lei do Pregão.

Em terceiro lugar, foi levantada a questão dos aditivos. Segundo os deputados, poderia haver até 25% ou 50% de aditivo solicitado pelo licitante, o que seria “maracutaia”. Esta questão veremos adiante nos resultados do RDC, mas o aditivo só é permitido em casos muito específicos, solicitados pela administração pública e não existe mais o caso mais comum de aditivo, que era a incompatibilidade entre projeto básico e executivo.

Em quarto lugar, a oposição cita a crítica ao RDC feita por órgãos de controle do Estado, como Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP), a Advocacia Geral da União (AGU) e a Procuradoria Geral da República (PGR). Esse recurso é bastante utilizado pela oposição e pela situação ao longo de toda a tramitação do RDC. Como veremos adiante, diversos foram os ministros, procuradores e advogados que se manifestaram a favor do RDC e contra ele, mas o que tivemos por fim foram diversos acórdãos do TCU esclarecendo pontos da nova legislação, hipóteses de uso e exigências.

Por fim, o que mais se observa na argumentação da oposição são as falas vagas contra o RDC, como as de que o RDC flexibiliza as regras de licitação, é mel

na sopa para as empreiteiras, é menos rígido, não tem controles, não garante lisura, gera instabilidade jurídica, é “passaporte para a corrupção”, favorece a corrupção, é feito para as grandes empresas de construção civil e, por fim, o argumento de que, se Fernando Henrique Cardoso implementou a contratação integrada apenas na Petrobras, é porque ele sabia que não era adequada para a União. Esses discursos de que o RDC favoreceria a corrupção, seria um “liberar geral” e uma “maracutaia” coincidem com a tentativa, utilizada pela oposição, de colocar o PT como um partido de ladrões e corruptos que querem sugar o Estado brasileiro, principalmente no contexto de preparação para os grandes jogos, em que a relação com a FIFA é questionada, já que é uma entidade vista como corrupta. Mas, para além disso, ao fazer esse discurso, a oposição acaba se negando a entrar no mérito da questão para mudar ou aprimorar a legislação que está sendo discutida, revelando que não está preocupada com o mérito do projeto, mas também que faz oposição ao projeto como um todo, inviabilizando seu aprimoramento e acordos em torno dele. Essa atitude poderia ser entendida como uma estratégia para barrar o projeto quando se pretende conseguir votos dos parlamentares da maioria, mas, no começo do governo Dilma, a oposição não tinha como ter essa pretensão, já que a base do governo no congresso ainda era bastante sólida. Cruzando esses discursos com as entrevistas que fizemos sobre o assunto, pode-se encontrar uma afinidade entre essa posição dos parlamentares e a das grandes empreiteiras, ambos radicalmente contra o novo regime, o que pode indicar que a oposição estivesse, nesse caso, atendendo ao lobby das grandes empreiteiras.

A situação, por sua vez, para além dos argumentos do relator, defende que não se está jogando fora a 8666, pois ela continuará sendo usada, mesmo com a aprovação do RDC. Dizem também que o que tem de melhor na 8666 é utilizado no RDC e que o gestor pode optar pelo melhor regime para ele. Outro argumento utilizado pela situação para defender o RDC é o de que ele foi inspirado em leis internacionais, como a lei antifraude do Reino Unido e em práticas utilizadas pela iniciativa privada fora do país. A referência a pareceres dos órgãos de controle favoráveis ao projeto também é utilizada pela situação.

Quanto aos aditivos, os deputados da situação argumentam que o RDC não os permite, ele acaba com os aditivos que são um “inferno” na vida dos gestores públicos e muito comuns na atual lei de licitações. Eles esclarecem que os aditivos poderiam

ser pedidos apenas pelo poder público e não mais pelas empresas e, mesmo assim, apenas em condições excepcionais.

Sobre o projeto básico, a situação argumenta que haverá um sim, mas quem ficará responsável por ele será quem ganhar a licitação, tanto pelo projeto básico quanto pelo projeto executivo, quanto pela execução da obra, de forma que não haverá mais a “mamata” de ficar aumentando preço de obra com aditivos. Nesse sentido, defendem que a contratação integrada é mais moderna e utilizada em outros países do mundo, principalmente Europa e Estados Unidos.

Parte ainda do argumento da situação é que o RDC é contra as grandes empreiteiras e elas estariam contra esse projeto, justamente porque essa legislação seria boa para o povo brasileiro e impediria os preços absurdos das obras.

Há ainda os deputados que argumentam que os governadores e prefeitos reclamam muito da 8666 e o RDC iria facilitar suas vidas. Por fim, há as defesas da situação de que o RDC é a favor da moralidade, é mais rígido, reforça o papel do Estado, reduz as manobras do mercado, dá muito mais lisura e transparência, é uma legislação moderna, que dá agilidade, economia e é a melhor opção para o Brasil.

Durante a tramitação, uma senadora do PSDB e um deputado do PT publicaram colunas na Folha de São Paulo contrária e favorável ao RDC, respectivamente. Lúcia Vânia (PSDB-GO) argumentou que, com o RDC, poderia ser criada uma lei de exceção que premiaria o improviso e inibiria a fiscalização, abrindo “as portas para os inescrupulosos”<sup>4</sup>. No entanto, a senadora não justifica como essas coisas poderiam acontecer. Mais para frente no texto, argumenta que a possibilidade de, no RDC, o gestor escolher até 70% de peso para preço ou técnica (na 8666 deve ser 50% para cada) pode gerar problemas, pois “em se tratando de recursos públicos, quanto mais objetivos forem os critérios, melhor é para o Estado”<sup>5</sup>. Além disso, argumenta que a bonificação para as empresas que entregarem as obras antes do prazo é “preocupante, pois pode estimular fraudes e má prestação dos serviços contratados e da qualidade dos insumos empregados nas obras, o que já é comum atualmente, mesmo com a inexistência dos prêmios”<sup>6</sup>. A senadora não sustenta seus argumentos, pois faz acusações relevantes ao RDC sem explicar como elas poderiam se concretizar com a aplicação do novo regime. Chama a atenção que ela diz que

---

<sup>4</sup> VÂNIA, Lucia. Corremos o risco de criar uma lei de exceção. Folha de São Paulo, São Paulo, 2 de julho de 2011. Opinião. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0207201108.htm> >. Acesso em 05 jul. 2020.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

algo que já acontece pode acontecer novamente, que é, segundo ela, fraude e qualidade dos insumos das obras.

José Guimarães (PT-CE) argumenta que a Lei 8666 não atende os parâmetros utilizados internacionalmente nas obras públicas, principalmente nas de grande vulto. Segundo o deputado, o RDC é mais rigoroso do que a lei existente, amplia a competitividade nas compras públicas, “moderniza e racionaliza os procedimentos de contratação, valendo-se da exitosa experiência do pregão e dos mais atualizados padrões internacionais, como os adotados pela União Europeia e pelos Estados Unidos”<sup>7</sup>. Segundo ele, a principal inovação é a contratação integrada, que determina que as empresas entreguem a obra pronta e proíbe aditivos por falha no projeto, os quais causam atraso e encarecem as obras. Tal inovação já é utilizada no Brasil com sucesso pela Petrobras e em vários países também, segundo o deputado. Os demais argumentos do político são os seguintes:

Prevê-se o uso do pregão para licitar obras públicas (não só bens e serviços), a utilização de meios eletrônicos, a inversão de fases e os lances sucessivos. Ao licitar pela internet, amplia-se a competitividade e evita-se o conluio, já que não se sabe antecipadamente quem está participando do certame. A inversão de fases rompe a burocratização da fase de habilitação e amplia o número de competidores. Ao permitir lances sucessivos, aumentam-se as possibilidades de obter preços mais vantajosos ‘...’ Para combater o conluio e obter o menor preço, prevê-se sigilo do orçamento na fase inicial da licitação ‘...’ Hoje, o poder público divulga o orçamento estimado e induz os licitantes a propostas próximas àquele preço ‘...’ A qualquer momento, o orçamento previsto estará disponível para os órgãos de controle (como Tribunal de Contas da União e Controladoria-Geral da União) e, encerrada a licitação, a estimativa inicial será amplamente divulgada ‘...’ O RDC é mais ágil, seguro e competitivo do que as regras atuais. Se aprovado, será um marco positivo para as contratações públicas brasileiras, com absoluto respeito aos princípios da impessoalidade e da moralidade ‘...’ O lobby contrário às mudanças vem de setores que não querem concorrência, barreiras à formação de cartéis e obras públicas mais baratas.<sup>8</sup>

Enquanto Vânia argumenta de forma vaga e moral, o deputado petista trouxe diversos argumentos técnicos que fortalecem sua defesa do projeto que relatou na comissão mista, o que reproduz o padrão de argumentação encontrado no congresso.

Os argumentos por assim dizer mais técnicos sobre o RDC serão cotejados com os dados encontrados sobre sua aplicação mais adiante neste capítulo. O que queremos destacar é que o argumento sobre ser bom ou ruim para as empreiteiras aparece dos dois lados, oposição e situação. Enquanto deputados da oposição dizem que a lei faria a festa das empreiteiras, os da situação argumentam que as grandes

---

<sup>7</sup> GUIMARÃES, José. Lei atual está notoriamente defasada. Folha de São Paulo, São Paulo, 2 de julho de 2011. Opinião. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz0207201107.htm>>. Acesso em 05 jul. 2020.

<sup>8</sup> Ibid.

empreiteiras são contra essa nova forma de contratação. Como o RDC dificulta a formação de cartel e inverte as fases da licitação entre habilitação e concorrência (a habilitação é feita depois), ele desprivilegia as grandes empreiteiras e favorece a participação das menores. Em entrevista para esta pesquisa, jornalista da Folha de São Paulo que cobriu o caso informou que as grandes empreiteiras fizeram lobby no congresso contra o RDC, enquanto que as associações de classe que representam as empresas menores estavam a favor do projeto.

Sobre os órgãos de controle e do judiciário, como o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério Público (MP), a Advocacia Geral da União (AGU) e a Procuradoria Geral da República (PGR), é possível notar que os dois lados utilizaram suas posições para argumentar a favor do projeto ou contra ele. O presidente do TCU à época, Benjamin Zymler, disse à Folha<sup>9</sup> que o texto da MP 527 era 95% positivo, incorporava boas práticas de contratação usadas nos pregões eletrônicos e tinha sido elaborado em conjunto com técnicos do TCU. O problema, segundo a matéria, é que Zymler tem dúvidas sobre a qualidade dos gestores públicos para elaborar orçamento por regime de empreitada (valor global da obra), já que no modelo da 8666 a contratação é realizada por preço de cada item. Em outra matéria, a Folha publicou que Zymler disse que o RDC é um “excepcional avanço”<sup>10</sup> e que o secretário adjunto de planejamento do TCU citou o risco de fraude nas obras ao dizer que “nem todos os administradores são honestos”<sup>11</sup>. Chama a atenção o fato da Folha trazer matérias com manchetes contrárias ao RDC e no corpo da matéria se ver que não era exatamente aquilo que estava na chamada. O fato de nem todos os administradores serem honestos não diz respeito ao RDC, afinal de contas eles são os mesmos com a nova legislação ou sem ela.

Já o Grupo de Trabalho do Ministério Público Federal que acompanhava as ações ligadas à Copa do Mundo de 2014 soltou um documento contra o RDC, destacando a contratação integrada como um problema<sup>12</sup>. A mesma matéria destaca que o deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP) chamou de panfleto o parecer dos

---

<sup>9</sup> TCU vê riscos para governo em mudança em licitações. Folha de São Paulo, São Paulo, 4 de maio de 2011. Poder. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po0405201107.htm>>. Acesso em 03 jul. 2020.

<sup>10</sup> GUERREIRO, Gabriela; CREDENDIO, José Ernesto. Folha de São Paulo, São Paulo, 6 de julho de 2011. Poder. Disponível em: <<https://m.folha.uol.com.br/poder/2011/07/939488-governo-quer-sigilo-em-licitacoes-de-todos-os-aeroportos.shtml>>. Acesso em 03 jul. 2020.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> ODILLA, Fernanda; AMORA, Dimmi. Procuradoria ataca projeto que afrouxa licitações da Copa. Folha de São Paulo, São Paulo, 13 de maio de 2011. Poder. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1305201102.htm?aff\\_source=56d95533a8284936a374e3a6da3d7996](https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1305201102.htm?aff_source=56d95533a8284936a374e3a6da3d7996)>. Acesso em 03 jul. 2020.

procuradores do MPF por não ter avaliação técnica. Ainda segundo a matéria, o advogado-geral da União, Luis Inácio Adams, afirmou não haver irregularidades no RDC.

O que se observa nesta primeira tramitação do RDC é a ausência de tentativa da oposição de disputar o projeto ao fazer uma contestação bastante baseada no *pathos*, apelando para constatações falsas sobre o projeto e para uma variação de termos ligados à ideia de que o PT estaria legalizando a corrupção do passar o projeto. Vale lembrar que o PSDB, parte da oposição que utilizou esse discurso, adotou o RDC em suas obras nos estados, justamente com o intuito de economizar dinheiro público e acelerar as obras. Além disso, podemos encontrar uma afinidade entre a posição dos parlamentares da oposição e das grandes empreiteiras, ambos contra o projeto, o que indica, como vimos em entrevista, que a oposição estaria do lado delas neste caso.

## Resultados e avaliações da nova legislação

Nesta seção, traremos parte do debate público sobre o RDC, com manifestações de empreiteiros e especialistas nos jornais, trabalhos acadêmicos que focam nos resultados do novo regime e dados sobre sua aplicação no DNIT, onde o RDC foi utilizado como parte da faxina ética de Dilma Rousseff. Com isso, buscamos mostrar as potencialidades e o sentido do uso deste regime, argumentando que ele foi mais um passo no ensaio republicano da ex-presidenta.

### *Debate público*

Os empreiteiros se manifestam pouco nos jornais. Entre as 367 matérias encontradas sobre o RDC no jornal Folha de São Paulo, apenas 5 traziam opinião de empresários ou associações de classe empresarial. Ainda assim, nenhuma trazia a opinião direta de um empresário de grandes empreiteiras.

### Quadro 2 – Manifestações na imprensa sobre o RDC

Data	Manchete	Autor da manifestação	Trecho/Manifestação
22/09/2013	Nova regra de contratação trava obras	Jornalistas Dimmi Amora e Valdo Cruz	“A presidente Dilma Rousseff apertou as regras nos últimos anos, impondo novos modelos e leis, para tentar aumentar a velocidade e reduzir os custos das obras. Essas novas regras, porém, estão sendo consideradas intervencionistas pelas empresas, o que tem levado a atrasos na implementação dos projetos e redução dos gastos públicos no setor, além de diminuir a disposição de risco do setor nas concessões”

<b>22/09/2013</b>	Para empresas, há países mais atrativos para investimentos	Jornalistas Dimmi Amora e Valdo Cruz	“Empresários do setor de infraestrutura reclamam que o Palácio do Planalto trabalha com uma lógica de que as melhores oportunidades de investimentos estão só aqui, no Brasil, o que obrigaria o setor empresarial a aceitar os planos do governo. Um empresário diz que, hoje, para as grandes empreiteiras, está valendo mais a pena apostar em projetos fora do país ‘...’ Ele [o empresário] lembra que o plano da presidente Dilma é correto, mas para dar certo é preciso atrair investidores estrangeiros para os projetos”
<b>10/11/2013</b>	Construtoras se queixam de risco de prejuízo	Folha de S. Paulo	“As empresas reclamaram que, como não havia mais possibilidade de aditivos, os projetos conceituais dos órgãos públicos levavam a valores baixos, aumentando os riscos de prejuízo”
<b>01/06/2014</b>	Sistema de licitação afasta empreiteiras	Jornalista Joana Cunha; Presidente da Aeerj Luiz Fernando Reis e Gerente do Sinicesp Carlos Laurito	“o setor da construção pesada rejeita sua expansão e diz que o sistema [RDC] é ineficiente para rodovias ‘...’ Segundo Luiz Fernando Reis, presidente da Aeerj (entidade do setor), as maiores empresas não têm demonstrado interesse por obras de rodovias federais na modalidade ‘...’ ‘As empresas, antevendo os riscos que podem surgir na obra, têm receio de contratar por RDC. Isso ficou evidente nos últimos anos’ diz Carlos Laurito, gerente do Sinicesp”
<b>23/01/2019</b>	Empreiteira de SP vira a maior construtora do governo federal	Eduardo Capobianco, controlador da Ferreira Guedes	“Há um tipo de licitação, o Regime Diferenciado de Contratações, que é considerado arriscado por parte das construtoras, mas que Ferreira Guedes participa. ‘O empreiteiro fica responsável pelo projeto e também pela execução. Se houver erro, não há aditivo. Empresas mais enfraquecidas não querem se comprometer com preço global, mas nós fizemos’. O setor de construção civil encolheu nos últimos anos, mas está mais aberto à competição, segundo o sócio. ‘A feição do mercado mudou: hoje não existe mais obra de ninguém. Oportunidades aparecem e nós tentamos aproveitar o máximo”

Fonte: elaboração da autora com base na pesquisa realizada no jornal Folha de São Paulo

Apesar de serem poucas e mediadas por jornalistas e outros atores, é possível ver que todas as manifestações indicam o mesmo sentido: de que as obras em RDC aumentam o risco para as empresas, reduzem o tempo e o valor das obras para o Estado e favorecem a maior competição - o que prejudica as grandes empreiteiras e é visto como um intervencionismo da presidenta. O uso da palavra intervencionismo é interessante, pois, da mesma forma que mexer no câmbio ou nos juros pode ser considerado uma intervenção na economia pelos empresários, dado que é através destes preços macroeconômicos que o presidente intervém na produção nacional, alterar as regras de licitação é uma forma de intervir na economia de um setor que se reproduz com as obras públicas através de práticas antigas e bastante estabelecidas, como já mostramos nos outros capítulos.

Do ponto de vista discursivo, o uso da palavra intervencionismo para falar de algo que amplia a concorrência, como o próprio empresário Eduardo Capobianco diz anos depois, revela que não se trata de um uso liberal clássico, que acredita que o Estado não deva intervir na economia, mas para designar algo que atrapalha o lucro

e aumenta o risco das empreiteiras. Vale lembrar que a presidenta já estava sendo vista como intervencionista pelos empresários em geral (SINGER, 2018; OLIVEIRA et al., 2018). Nesse sentido, repisamos o fato de que os empreiteiros agem politicamente de acordo com a contingência política e econômica tendo em vista seus interesses, como é esperado de qualquer ator político desta feita, e, a presidenta Dilma Rousseff é colocada como um empecilho por defender o interesse público.

### *Licitações no DNIT*

O DNIT foi criado em 2001 em um contexto de reestruturação do sistema de transportes que extinguiu o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER). Antes no Ministério dos Transportes, hoje é vinculado ao Ministério da Infraestrutura e é responsável por implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação (ALVES; SANTAREM; ANDRADE, 2020). Por ser gestor e executor das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, vias de transbordo, responsável por instalações portuárias e lacustres, o DNIT é o órgão federal que mais contrata obras e foi um dos principais executores do PAC. O órgão também foi um dos focos da “faxina ética” de Dilma Rousseff, pois enfrentava denúncias de corrupção cujo pivô era Luiz Antonio Pagot, diretor do DNIT desde 2007 por indicação de Blairo Maggi, então deputado pelo PR (hoje PL)<sup>13</sup>, ao presidente da época, Lula. As denúncias apontavam pagamento de propina para o PR em troca de contratos de obras<sup>14</sup>.

No presidencialismo brasileiro, multipartidário, a nomeação de indicados de partidos em burocracias do Estado faz parte da formação da coalizão de governo (BERSCH; PRAÇA; TAYLOR, 2017; PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012; LOPES; PRAÇA, 2015). Dessa forma, Luiz Antonio Pagot ocuparia o cargo do DNIT em troca de apoio no congresso e, devido a denúncias de corrupção recebidas no órgão, Dilma Rousseff o tirou do cargo e também trocou diversos outros cargos da diretoria do órgão; Este caso foi bastante divulgado à época e destacado pela imprensa, pois indicaria um caminho clássico de nomeação segundo a narrativa da imprensa: uma nomeação política de um partido fisiológico em troca de apoio no congresso que resulta em corrupção no órgão onde este indicado ocupa o cargo (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012). Apesar de Praça, Freitas e Hoepers mostrarem que nem sempre

---

<sup>13</sup> Homem-bomba do Dnit tem fama de "trator". Folha de São Paulo, São Paulo, 17 de julho de 2011. Poder. Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po1707201107.htm>>. Acesso em 03 jul. 2020.

<sup>14</sup> MARQUES, Luciana. Dilma afasta cúpula do Ministério dos Transportes envolvida em esquema de propina. Veja, São Paulo, 2 de julho de 2011. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/politica/dilma-afasta-cupula-do-ministerio-dos-transportes-envolvida-em-esquema-de-propina/>>. Acesso em 03 jul.2020.

as nomeações seguem essa lógica, no caso do DNIT ela seguiu. O órgão que mais contrata obras do Governo Federal foi dado ao PR<sup>15</sup> em troca de apoio parlamentar.

Em 2011, Dilma Rousseff troca o diretor e a diretoria do DNIT e coloca no comando da pasta um general vindo da Diretoria de Obras de Cooperação do Exército, Jorge Ernesto Pinto Fraxe, juntamente com Tarcísio Gomes de Freitas, que começou sua carreira no exército e depois foi auditor da Controladoria Geral da União (CGU), nomeado diretor executivo. Os dois chegaram na pasta com a função de fazer uma faxina ética, ampliar a concorrência nas licitações e até melhorar a autoestima dos funcionários<sup>16</sup>. Por ocasião da troca na pasta, o PR chegou a declarar que estava fora da base do governo na Câmara dos Deputados e depois voltou atrás (PRAÇA; FREITAS; HOEPERS, 2012). Com isso, a presidenta mexe em sua base de apoio no congresso, em um partido do chamado Centrão que foi fundamental para sua queda posteriormente (NOBRE, 2020), mas também dá mais um passo no seu ensaio republicano no que diz respeito às obras públicas, como veremos adiante.

A partir da mudança, a nova diretoria do DNIT buscou alterar a forma de contratação de obras e foi um dos órgãos pioneiros na utilização do RDC, o que mais utilizou a modalidade dentre os jurisdicionados da Controladoria Geral da União (CGU) (CGU, 2017). O RDC no DNIT trouxe resultados interessantes na redução dos prazos da licitação, valor de desconto obtido para realização da obra, aumento de concorrentes, redução de aditivos contratuais de prazo e valor, como pode ser visto nos trabalhos de Branco Junior (2013), Breyer (2013), Rosinha (2013), Lima (2010), Alves, Andrade e Santarem (2020).

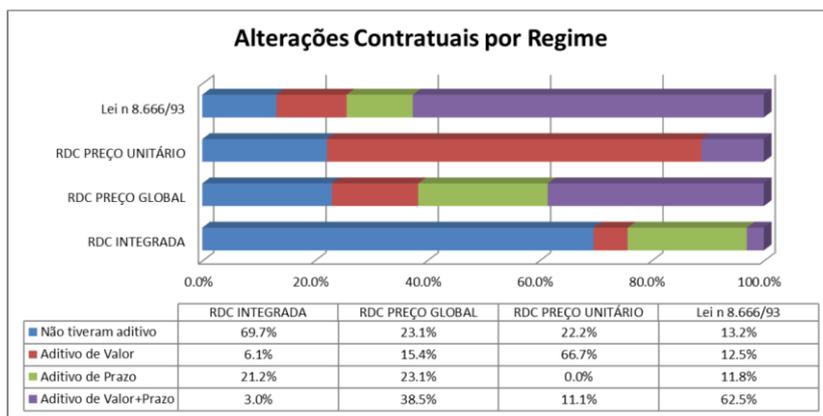
Em relação aos aditivos, é interessante ver os dados levantados pela CGU para as obras realizadas em RDC integrado no DNIT em comparação com as obras realizadas pela Lei N. 8666/1993 na união no gráfico abaixo.

#### **Gráfico 1 – Aditivos contratuais por forma de contratação**

---

<sup>15</sup> DOMINGOS, João; MORAES, Marcelo. Lula entrega DNIT ao PR para recompensar fidelidade da legenda. Estado de São Paulo, São Paulo, 07 de outubro de 2007. Nacional, p. A8. oder. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/331328/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em 03 jul. 2020.

<sup>16</sup> SASSINE, Vinicius. A tropa do quepe no Dnit. Correio Braziliense. Brasília, 19 de setembro de 2011. Política, p. 5. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/51835/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em 03 jul. 2020.



Fonte: CGU, 2017.

Apesar de levantarem todos os dados relativos a prazos, aditivos, concorrentes e descontos, os trabalhos mencionados não estavam interessados em ver a participação das grandes empreiteiras<sup>17</sup> nas novas licitações do DNIT, por isso levantamos todos os editais de licitação de execução de obras disponíveis no site do DNIT<sup>18</sup> e comparamos a participação das grandes empreiteiras entre as datas e as modalidades de licitação realizadas pela sede do órgão, incluindo concorrência, concorrência internacional e RDC.

Em primeiro lugar, cabe mencionar que o RDC foi utilizado quase exclusivamente como modalidade de licitação de obras a partir de 2011 (Tabela 1).

**Tabela 1 – Licitações de obras por modalidade no DNIT Sede**

Ano	Concorrência	Concorrência Internacional	RDC	Total Geral
2002		14		14
2003	2			2
2004	1	21		22
2005	11			11
2006	4			4
2008	21	1		22
2009	32			32
2010	6			6
2011			3	3

<sup>17</sup> Consideramos grandes empreiteiras as que se mantiveram no topo do setor entre 2004 e 2014 e historicamente têm uma relação muito próxima do Estado, segundo a literatura. São elas: Odebrecht, Camargo Corrêa, Andrade Gutierrez, OAS e Queiroz Galvão. Consideramos suas participações sozinhas ou quando integram algum consórcio.

<sup>18</sup> Disponível em: < <http://www1.dnit.gov.br/editais/consulta/editais2.asp> >. Acesso em 06 nov. 2020. Nesta coleta, consideramos apenas a execução de obras e não registramos a licitação de serviços, de estudos de impacto ambiental, de compra de softwares, dentre outras. Cada lote das licitações foi tratado como uma única licitação e para a análise dos dados que apresentamos aqui consideramos apenas as licitações homologadas.

2012	1	28	29
2013		33	33
2014		36	36
2015		3	3
2016		7	7
2017		1	1
2018		3	3
2019		1	1
<b>Total</b>	<b>78</b>	<b>36</b>	<b>115</b>

Fonte: DNIT. Elaboração própria.

Analisando os dados, percebemos que as grandes empreiteiras participam mais de licitações de grandes obras, principalmente aquelas que ultrapassam o valor estimado de R\$100 milhões, por isso, fizemos a análise separada dessas licitações. Como a participação das grandes empreiteiras depende também da oferta de licitação de grandes obras, encontramos que a partir entre 2011 e 2014 o governo contratou ainda mais obras grandes do que antes, como pode ser visto na Tabela 2.

**Tabela 2 – Licitações de grandes obras no DNIT Sede**

<b>Ano</b>	<b>N de grandes obras</b>	<b>Ano</b>	<b>N de grandes obras</b>
<b>2002</b>	9	<b>2012</b>	18
<b>2003</b>	3	<b>2013</b>	22
<b>2004</b>	0	<b>2014</b>	11
<b>2005</b>	6	<b>2015</b>	1
<b>2006</b>	1	<b>2016</b>	4
<b>2008</b>	10	<b>2017</b>	0
<b>2009</b>	14	<b>2018</b>	1
<b>2010</b>	2	<b>2019</b>	0
<b>2011</b>	3		

Fonte: DNIT. Elaboração própria.

Considerando esse contexto e tais ressalvas, vimos a participação e a vitória de grandes empreiteiras nas licitações no DNIT sede no período. Os resultados podem ser observados na Tabela 3.

**Tabela 3 – Licitações DNIT por modalidade**

Todas as licitações	Total de licitações	Participação de Grandes Empreiteiras	% Participação por licitação	Vitória de Grandes Empreiteiras	% Vitória por participação
Concorrência	78	21	27%	5	24%
Concorrência Internacional	36	13	36%	4	31%
RDC	115	7	6%	2	29%
Total Geral	229	41	18%	11	27%
Licitações acima de R\$100 mi	Total de licitações	Participação de Grandes Empreiteiras	% Participação por licitação	Vitória de Grandes Empreiteiras	% Vitória por participação
Concorrência	33	16	48%	4	25%
Concorrência Internacional	12	12	100%	4	33%
RDC	61	6	10%	2	33%
Total Geral	106	34	32%	10	29%

Fonte: DNIT. Elaboração própria.

Como pode ser visto na Tabela 3, as grandes empreiteiras participam muito menos das licitações em RDC. Nesta pouca participação, conseguem uma margem razoável de vitórias, embora o número seja muito pequeno para se falar em margem. No entanto, vale levar em conta que as grandes empreiteiras, por sua relação próxima com o Estado e por se organizarem em cartéis e conluíus, escolhem muito bem as licitações que vão participar, sendo o índice de participação delas um bom número para entender o quanto esses certames estavam atrativos a elas ou não.

### Considerações finais

Com esse trabalho em andamento, buscamos mostrar o sentido republicano do RDC e as narrativas em torno de sua aprovação e uso. Como encaminhamentos, ainda é preciso analisar as outras MPVs e os dados das licitações das demais filiais do DNIT e da Infraero. Além de contribuir para entender uma mudança na relação Estado e empreiteiras, o RDC também impacta na base de apoio à Rousseff no congresso e ajuda a compreender o impeachment.

### Referências Bibliográficas

ALVES, K.; SANTAREM, L.; ANDRADE, T. Análise da modalidade regime diferenciado de contratação nas licitações do DNIT. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 1, 23 mar. 2020.

BERSCH, K.; PRAÇA, S.; TAYLOR, M. M. State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State: State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 105–124, jan. 2017.

BRANCO JUNIOR, A. S. **Comparativo entre o Regime Diferenciado de Contratações – RDC e a Lei nº 8.666/93**. 2013. 57p. Monografia (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

BRANDÃO, Gildo Marçal. Linhagens do Pensamento Político Brasileiro. **Dados**, vol. 48, n.2, 2005.

BREYER, A. **Eficiência no processo licitatório de obras rodoviárias licitadas através do Regime Diferenciado de Contratações Públicas**. 2013. Monografia (Especialização em Gerenciamento de Obras) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

CAMARGOS, Regina Coeli Moreira. **Estado e Empreiteiros no Brasil: uma análise setorial**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), UNICAMP. Campinas, 1993.

CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. **Estranhas Catedrais: as empreiteiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988**. Niterói: Eduff, 2017.

CELESTINO, F. K. R. Regime Diferenciado de Contratações: breves comentários à exceção que virou tendência. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 10, n. 2, 2012.

Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União (CGU). **Relatório de Auditoria OS: 201505075**. Avaliação dos resultados da adoção do Regime Diferenciado de Contratação – RDC, com ênfase no regime de contratação integrada no DNIT. Brasília, 2017.

FIUZA, Eduardo. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas e a Agenda Perdida das Compras Públicas. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, n. 19. Brasília: IPEA, 2012.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

LIMA, M. Comparação de custos referenciais do DNIT e licitações bem sucedidas. In: **Simpósio Nacional de Auditoria de Obras Públicas**, XIII, 2010, Porto Alegre, Anais, Florianópolis, IBRAOP, 2010.

LOPES, F.; PRAÇA, S. Cargos de confiança, partidos políticos e burocracia federal. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 4, n. 1, 4 maio 2015.

MAHMOUD-JOUINI, S. B.; MIDLER, C.; GAREL, G. Time-to-market vs. time-to-delivery: Managing speed in Engineering, Procurement and Construction projects. **International Journal of Project Management**, v. 22, n. 5, p. 359–367, 1 jul. 2004.

NOBRE, Marcos. **Ponto-final: a guerra de Bolsonaro contra a democracia**. São Paulo: Todavia, 2020.

OLIVEIRA, Gabriel Nunes et al. Nova Matriz Econômica e a mudança de posição política dos empresários industriais. **Anais do IX Seminário Discente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - USP**, 2018.

PRAÇA, S.; FREITAS, A.; HOEPERS, B. A rotatividade dos servidores de confiança no governo federal brasileiro, 2010-2011. **Novos estudos**, n. 94, p. 91–107, 2012.

REQUENA, Carolina. **Política pública e poder: interesses associados entre políticos e empresas na governança da expansão do metrô de São Paulo**. 2020. Tese (Doutorado em Ciência Política) – FFLCH, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SINGER, André Vitor. **O lulismo em crise: Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.