DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

NÚCLEO DE REDAÇÃO FINAL EM COMISSÕES

TEXTO COM REDAÇÃO FINAL

Versão para registro histórico

Não passível de alteração

COMISSÃO ESPECIAL - PL 1292/95 - LICITAÇÕES			
EVENTO: Audiência Pública	REUNIÃO Nº: 0093/18	DATA: 04/04/2018	
LOCAL: Plenário 14 das Comissões	INÍCIO: 14h40min	TÉRMINO: 17h18min	PÁGINAS: 56

DEPOENTE/CONVIDADO - QUALIFICAÇÃO

CARLOS EDUARDO LIMA JORGE - Presidente da Comissão de Infraestrutura da Câmara Brasileira da Indústria da Construção — COP/CBIC.
EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO - Presidente do Conselho Diretor do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada — SINICON.
CARLOS ROBERTO SOARES MINGIONE - Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva — SINAENCO.
EMIR CADAR FILHO - Presidente da Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Classe de Infraestrutura — BRASINFRA.
MARIA ESTELA ABRAMIDES TESTA - Presidente do Sistema Nacional das Indústrias de Equipamentos para Saneamento Básico e Ambiental — SINDESAM, representante da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos — ABIMAQ.

SUMÁRIO

Debate sobre o Projeto de Lei nº 1.292, de 1995, sobre a instituição de normas para licitações e contratos da administração pública, e apensados.

OBSERVAÇÕES

Houve exibição de imagens.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Augusto Coutinho) - Vamos dar início à reunião, em respeito aos senhores que chegaram no horário.

Declaro aberta a 6ª Reunião Ordinária da Comissão Especial, destinada a proferir parecer ao Projeto de Lei nº 1.292, de 1995, e apensados, que tratam das normas para licitações e contratos da administração pública.

Em apreciação a Ata da 5ª Reunião Ordinária, realizada ontem, cujas cópias estão à disposição dos senhores membros.

Indago ao Plenário se há necessidade da leitura da ata.

O SR. DEPUTADO JOÃO PAULO PAPA - Solicito a dispensa da leitura da ata.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Augusto Coutinho) - Fica dispensada a leitura da ata, a pedido do Deputado Papa.

Indago se algum membro deseja retificar a dispensa. *(Pausa.)*

Não havendo quem queira retificar a dispensa da leitura da ata, coloco-a em votação.

Os Deputados que a aprovam permaneçam como estão. *(Pausa.)*

Aprovada a ata.

A Ordem do Dia está dividida em duas partes.

A primeira parte da reunião será destinada à audiência pública, cuja Mesa será formada logo em seguida. Na medida em que o quórum de 18 Deputados for atingido, nós imediatamente votaremos os requerimentos.

Seria importante fazer algumas colocações aos Srs. Deputados. Hoje, numa reunião interna da Comissão, o nobre Relator definiu uma data, de acordo com a sua programação, para que, assim que estiver pronto o relatório, esta Comissão o vote. Será na terceira semana do mês de maio. Até a primeira quinzena de maio, o relatório estará pronto. A meta da Comissão é votar esse relatório até o final do mês de maio, para que a matéria esteja pronta para votação no Plenário da Câmara dos Deputados.

Srs. Deputados, há também outro assunto importante para ficar registrado em ata. Nós acertamos que, de acordo com os requerimentos aprovados, vamos fazer audiências públicas nos respectivos Estados que forem solicitados pelos Srs. Deputados. Essas audiências públicas inclusive serão divididas. Todos os membros

da Comissão vão se dividir para participar dessas audiências. O Deputado solicitante é quem vai organizar o chamamento das pessoas necessárias no seu Estado para participar dessas audiências públicas, de modo que isso não prejudique o andamento dos trabalhos da Comissão e a geração dos subsídios necessários aos nossos consultores e ao nosso Relator para elaboração do relatório final até meados de maio.

Então, aos Srs. Deputados que queiram fazer alguma audiência pública em determinado Estado, acertamos até a próxima reunião da Comissão, ou seja, até a próxima terça-feira, o prazo limite para solicitação das audiências públicas.

O Alessandro está chamando a atenção para o fato de que o requerimento terá que ser apresentado até segunda-feira. Nossa assessoria já está informando isso aos Srs. Deputados. Qualquer requerimento que vier depois dessa data — estou deixando isso registrado — não será pautado pela Presidência. Então está avisado aos Srs. Deputados.

Estamos trabalhando abertamente para que a Comissão tenha possibilidade de ouvir a todos. Assim nós estamos fazendo e assim o Relator está fazendo. Temos recebido, formal ou informalmente, a todos que querem contribuir de alguma forma com esse importante projeto para o Brasil.

Sendo assim, dou início a esta audiência pública, resultado do Requerimento nº 3, de 2018, do Deputado João Paulo Papa, subscrito pelos Deputados Toninho Wandscheer e Joaquim Passarinho; do Requerimento nº 5, de 2018, do Deputado Bebeto; do Requerimento nº 6, de 2018, do Deputado Valdir Colatto; e do Requerimento nº 7, de 2018, do nobre Relator, Deputado João Arruda.

Convido para tomarem assento à mesa os expositores Sr. Carlos Eduardo Lima Jorge, Presidente da Comissão de Infraestrutura da Câmara Brasileira da Indústria da Construção — COP/CBIC; Sr. Evaristo Augusto Pinheiro Camelo, Presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada — SINICON; Sr. Carlos Roberto Soares Mingione, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva — SINAENCO; Sr. Emir Cadar Filho, Presidente da Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Classe de Infraestrutrura — BRASINFA; Sra. Maria Estela Abramides Testa, Presidente do Sistema Nacional das Indústrias de Equipamentos para Saneamento Básico e

Ambiental — SINDESAN, representando a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos — ABIMAQ. Sejam bem-vindos!

Esclareço aos Srs. Parlamentares e aos senhores expositores que a reunião está sendo transmitida ao vivo pela Internet e sendo gravada para posterior transcrição. Por isso, solicito que falem sempre ao microfone.

Para o bom ordenamento dos trabalhos, cada expositor terá o tempo de até 15 minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não devendo ser aparteado. E, se falar menos do que 15 minutos, a Presidência agradecerá. Após todas as exposições, será franqueada a palavra primeiramente ao Relator e em seguida aos demais Deputados inscritos.

Informo que a lista de inscrição está com o nosso assessor Alessandro. Quem quiser se inscrever poderá fazê-lo.

Quero dizer ainda que, na reunião administrativa de hoje, nós deliberamos a respeito da realização de mais uma série de audiências públicas, devidamente selecionadas com os nossos consultores e com a assessoria da Comissão. Posteriormente, divulgaremos as datas dessas audiências públicas.

Concedo a palavra ao Sr. Carlos Eduardo Lima Jorge, pelo prazo de 15 minutos.

O SR. CARLOS EDUARDO LIMA JORGE - Boa tarde a todos.

Presidente da Comissão, Deputado Augusto Coutinho, e Relator, Deputado João Arruda, obrigado pelo convite.

Vou tentar concatenar a fala com a exposição.

(Segue-se exibição de imagens.)

Represento aqui a Câmara Brasileira da Indústria da Construção, uma entidade com 60 anos — aliás, completa 61 anos agora em 2018 — que representa a indústria da construção tanto em âmbito nacional quanto em âmbito internacional, por meio da Confederação Internacional das Associações de Construção e da Federação Interamericana da Indústria da Construção.

Compõem a Câmara Brasileira 85 sindicatos e associações, com representação em 27 Unidades da Federação.

Representamos tanto a área imobiliária quanto a de infraestrutura. A área de infraestrutura, cuja comissão eu presido, representa empresas de pequeno, médio e

grande porte, das mais diferentes áreas de atuação, como rodovias, ferrovias, aeroportos, saneamento, mobilidade urbana, etc.

Inicio a minha fala com algumas considerações gerais, apesar de o Deputado Relator já ter estabelecido o seu cronograma, inclusive de audiências públicas, com a pretensão de entregar o relatório rapidamente. Só chamo a atenção, Deputado, para o fato de que, diferentemente de outras ocasiões, por exemplo, a da época da Copa, quando saiu atabalhoadamente o Regime Diferenciado de Contratações Públicas — RDC, atualmente, e infelizmente, não há pressão de demanda de mercado, porque as condições de déficit fiscal nacional, as novas regulamentações que restringem o gasto público e a lenta recuperação da saída da recessão não impõem nenhum grande programa de contratação de obras públicas, de compras governamentais, tanto da União quanto dos Estados e dos Municípios, pelo menos a curto prazo. Mas a Comissão tem o *timing* e a chance de discutir e elaborar um projeto de tamanha magnitude e importância.

A segunda consideração — é quase uma solicitação que faço aos Srs. Parlamentares — é resistir a algumas tentações que acabam acontecendo nessa discussão, para suprir ou construir políticas públicas através da Lei de Licitações, cujo escopo é regular licitações e contratos.

Eu falo, por exemplo, de questões como a do menor aprendiz, a da cota para contratação de mulheres, a de egressos prisionais, a de moradores de rua, na tentativa de resolver políticas públicas através da Lei de Licitações. Não é para isso que ela se presta, por melhor que sejam as intenções.

E a terceira consideração de ordem geral ressalta a importância da boa técnica legislativa. Nós acompanhamos a evolução desse projeto no Senado. Houve uma série de relatórios da Relatora, Senadora Kátia Abreu, e depois outra série de relatórios do Senador Fernando Bezerra. Isso foi costurado num projeto que tem o seu lado positivo, mas tem alguns problemas de técnica legislativa que chamam a atenção. Existem lacunas, existem pontos que se chocam no projeto.

Até por essa razão, nós vamos fazer a seguir algumas considerações, moduladas à estrutura, ao esqueleto da Lei nº 8.666, de 1993, se esta Comissão achar por bem que pode seguir esse caminho.

Dois princípios fundamentam as observações. O primeiro princípio de importância radical é que esse projeto deve estabelecer maior simetria no regime de contratos e criar real equilíbrio entre responsabilidades e deveres de contratantes e contratados. O excesso de prerrogativas que vemos hoje na mão da administração pública abre oportunidade para ilícitos e aumenta os custos da construção. Há descompensação de responsabilidades e atribuições entre o contratante, a administração pública e o contratado.

Nós vamos entrar em detalhes, quando eu seguir com a apresentação.

O segundo princípio fundamental é conferir maior segurança jurídica aos processos licitatórios. Isso deve ser perseguido pelo trabalho desta Comissão.

Então, o aprimoramento da forma de como contratar projetos, reduzir o campo de imprevisões na execução contratual, definir com mais clareza as questões sobre orçamento, medições, pagamento, reajuste e reequilíbrio de contratos é um conjunto de ações que gera maior segurança jurídica, com bons efeitos para o desenvolvimento de contrato e para a segurança de ambas as partes, contratantes e contratados.

Com relação ao projeto, vou tentar elencar rapidamente os principais pontos que nós já levantamos. Eu me apoio um pouco em leitura. Sou engenheiro civil, não sou advogado. Há aqui alguns termos do “juridiquês” que requerem uma boa leitura.

Com relação ao licenciamento ambiental, o projeto permite ou até induz que as licenças ambientais sejam de responsabilidade da empresa contratada. Esse é um grave erro. Condicionar a publicação do edital, da licitação do certame à obtenção prévia da licença ambiental, assim como a emissão da ordem de serviço à licença ambiental de instalação é um grande feito que esse projeto pode trazer, na realidade, suprindo uma lacuna que tem gerado inúmeros casos de atraso, paralisia de contratos. A obtenção da licença ambiental prévia permitirá inclusive adaptações necessárias ao próprio projeto para a questão ambiental, com reflexo no orçamento. Deixar isso *a posteriori* significa, sem sombra de dúvida, que nós estamos carregando um dos maiores problemas que vemos na execução de obras públicas hoje: a questão de falha de projetos, sobre a qual o SINAENCO vai falar bem aqui, e a questão das licenças ambientais, que têm representado um grande entrave para nós.

Então é importante que a administração resolva previamente esse problema. Ela tem muito mais competência e rapidez para fazer isso. Ao publicar o edital, essas questões já devem estar resolvidas.

Procedimento de Manifestação de Interesse privado é um mecanismo que tem sido usado com relativo sucesso nas concessões e parcerias público-privadas. Trazê-lo para as obras ordinárias é retirar da administração pública, no seu planejamento fiscal inclusive, as atribuições que lhe competem, que é estruturar o projeto, criar condições para colocar em licitação um objeto bem definido.

Aliás, percebemos certo movimento interessante. Vai-se delegando à iniciativa privada questões inerentes à administração pública, como planejar e executar um bom projeto para colocar na licitação, e vai-se retirando — ou busca-se retirar — da iniciativa privada aquilo que é peculiar dela, ou seja, o estabelecimento do seu preço de competição, do seu lucro, do seu BDI. Aí a administração interfere.

Esse movimento tem que ser reajustado, tem que ser reequilibrado para não incorrermos em erro. Inclusive, PMIs para obras ordinárias trazem um grande inconveniente. Procedimentos de Manifestação de Interesse privado para obras como escola, creche, hospital, etc. vão gerar uma série de opções na mão das Prefeituras, por exemplo. Elas vão ter que analisar coisas totalmente diferentes para o mesmo objeto, propostas diferentes, e não têm estrutura para isso. Nasce daí um problema que vivemos, às vezes, nas concessões e nas parcerias público-privadas chamado captura. Aquele que faz a manifestação de interesse sai na frente com mais informações, e acaba um pouco o processo de isonomia. É preciso tomar bastante cuidado com isso, porque é um procedimento que cabe bem para concessões, PPPs, obras extraordinárias.

Um ponto importante que certamente será trazido pelo representante do sindicato nacional dos projetistas e das consultorias é a melhoria na contratação dos projetos. Esse é o primeiro ponto, é a base, é o início. A disponibilidade de quem vai participar da licitação de um bom projeto, de um projeto completo, evita uma série de problemas e disputas posteriores, de termos aditivos, de revisão de projetos. Há de haver maior concentração de atenção nesse ponto inicial, no nascedouro da questão da obra pública, que é o bom projeto.

Defendemos que ele seja sempre licitado, que a forma de escolha do escritório do projetista seja sempre através da melhor técnica ou da técnica e preço. Se já é um absurdo haver critério de pregão ou de lances sucessivos para a escolha de uma obra, dada a sua complexidade, quando falamos de um produto, em que o que interessa é o peso real, é o peso intelectual da produção desse produto, fazê-lo pelo menor preço é um desencontro, é querer ter problemas no futuro. Então, deve- se escolher pela melhor técnica ou técnica e preço, desde que a técnica, no mínimo, tenha 70% de peso, quando for técnica e preço.

Essas propostas devem ser julgadas através de critérios consistentes, que demonstrem realmente a capacidade de quem está apresentando o projeto. A demonstração do conhecimento técnico do objeto, as características e soluções da obra, da metodologia e do programa de trabalho, a organização e qualificação das equipes técnicas e a relação dos produtos a serem entregues são a forma de julgar uma boa proposta técnica. O projeto tem que aprimorar, realmente, essa condição de melhoria de escolha de projetos.

O quarto ponto que eu destaco é a obtenção de orçamentos realistas. Primeiro, é preciso distinguir com maior clareza no texto a sistemática de medição e remuneração atinente a dois regimes de execução diferenciados: um é por preço global e outro, por preço unitário. O projeto em análise aqui não faz essa distinção, e isso realmente causa uma série de problemas.

Eu cito aqui que a administração pública deve ter a garantia de poder considerar especificidade de locais ou de projeto na elaboração de orçamentos.

Não dá para pensar que, num Brasil deste tamanho, há dois regimes, dois sistemas unitários de preço, por melhor que estejam — e evoluíram —, tanto o SINAPI quanto o SICRO, que são os dois grandes sistemas unitários de preço, parametrizando obras e gerando uma camisa de força na mão dos orçamentistas da administração pública e da iniciativa privada. Ali estão preços, limites de referência, mas há de se considerar orçamentos locais, levantamentos de preço feitos em tabelas de quem está realmente licitando.

Aliás, vale a pena ler um trecho do que está em uma cartilha que o próprio TCU elaborou em conjunto com a SBIC, em 2014 e em 2015:

> *Não obstante, os atributos de um orçamento — especificidade, temporalidade, aproximação e vinculação ao contrato — exigem adaptações de composições referenciais padrão para ajustá-las à realidade da obra que se está orçando, na medida em que cada orçamento é único, em função das particularidades das obras, diversidades de canteiros, métodos executivos, localização, características das construtoras e disposições contratuais.*

Então, uma coisa, senhores, é haver um preço de referência num sistema único, como no SINAPI e como no SICRO, mas há de haver a liberdade de, justificadamente, comprovar que a composição unitária do serviço que eu estou orçando para um determinado projeto é diferente daquilo, pois exige parâmetros diferentes, como distância, profundidade. Isso há que ser considerado. Cada orçamento realmente é único.

Eu soube que um representante do Ministério Público Federal esteve aqui — acho que foi na semana passada — e que uma das coisas que recomendou nesta Comissão foi a criação de um tipo penal para superfaturamento. Acho que tem que haver um tipo penal previsto para qualquer ilícito.

O que nos preocupa muito, Deputado João Arruda, é esse conceito de superfaturamento que está sendo usado, principalmente por órgãos de fiscalização e controle, ao se diferenciar, justificadamente, o nosso preço de um preço padrão que está nos sistemas únicos, como o SINAPI e o SICRO.

Dizem os tribunais de contas que basta instruir o processo e demonstrar. Não, Deputado, isso não tem bastado. Ao provar que o meu preço é diferenciado por tais razões, eu sou acusado de estar cometendo sobrepreço ou superfaturamento. Então, antes de pensar em uma previsão penal para esse tipo de classificação ou superfaturamento, há que se criar um dispositivo muito claro para dizer o que é ou não superfaturamento.

A não aplicabilidade do pregão é o quinto item que eu coloco aqui.

Não estou vendo o tempo, Deputado. Está sendo marcado em algum lugar? Meu tempo já acabou?

O SR. PRESIDENTE (Deputado Augusto Coutinho) - Já.

O SR. CARLOS EDUARDO LIMA JORGE - Posso pedir um aditivo de 25%? *(Risos.)*

O SR. PRESIDENTE (Deputado Augusto Coutinho) - Não. Está se pensando em acabar com esse negócio de aditivo. *(Risos.)*

O SR. CARLOS EDUARDO LIMA JORGE - Mas são justificados, Deputado. São só 25%. *(Risos.)*

Então vou passar pelos itens sem falar deles.

Não cabe aplicação de pregão ou fase de lances, que é uma forma indireta de chamar o pregão, para obras e serviços de engenharia. Obras e serviços de engenharia não são bens de prateleira.

A comprovação da experiência técnica tem que ser feita através de atestados e de órgãos que possam comprová-la. No nosso caso, nós estamos falando do CONFEA. Não podemos abrir mão dessa comprovação para minorar risco de falsidade e adulteração de informações. O CONFEA está aí para isso, e devem-se exigir, principalmente da experiência técnica operacional, alguns quantitativos. Uma empresa que fez 100 metros de ponte não tem a mesma capacidade técnica operacional para construir 10 quilômetros da mesma obra. Trata-se de coisas diferentes quando se pensa na questão da operacionalidade. A estrutura da empresa tem que estar preparada para isso.

Então, não podemos abrir mão desses quantitativos, como o projeto propõe.

Quanto à disciplina para reajustes e encargos moratórios, não basta prever em lei a aplicabilidade de reajuste. É necessário detalhar as disciplinas e reajustes, para evitar diversos impasses a que temos assistido na administração pública. Cabe ou não cabe reajuste? A partir de que momento se conta esse reajuste? Obra de 12 meses não tem direito a reajuste por uma questão de anualidade do nosso contrato. Porém, eu apresento minha proposta num mês, a licitação é feita 4 meses ou 5 meses depois. Lá na frente, quando assino o meu contrato, já se passaram 6 meses, 7 meses, 8 meses, com o preço que dei originalmente, mas a minha obra não passa de 12 meses e não vai ter reajuste. Isso tem que estar bem disciplinado porque tem causado inúmeros problemas para nós.

Quanto à garantia de proposta, não há sentido passá-la de 1% para 5%. Ela é boa, é obrigatória, faz com que as empresas honrem o compromisso assumido com a apresentação da proposta, mas não há nenhum sentido fazer a elevação de 1% para 5%. Isso não tem eficácia nenhuma. Na lei atual ela é 1% e tem apresentado bons resultados.

CARLOS EDUARDO LIMA JORGE

Da mesma forma ocorre com a garantia de *performance*, que nós defendemos que seja exigida para todas as obras. Há que se ter o cuidado com relação a esse mecanismo, porque se vem dizendo que seguro-garantia vai resolver todos os problemas da nossa vida. Não, nós defendemos que o seguro-garantia seja de 5% para as obras ordinárias, podendo ir a até 10% para obras de maior vulto. Ele tem uma finalidade específica, tem uma cobertura específica.

Eu diria até que, se hoje eu puser fogo do meu carro, a seguradora não vai pagar o seguro porque eu dei causa ao dano. Eu acho que 90% das causas, em termos de problema nos contratos, estão na própria administração pública, quando atrasa o pagamento. Portanto, isso não vai estar nessa cobertura. A seguradora não vai fazer essa cobertura.

Tenho cuidado com essa falácia de que, aumentando em 30%, 40% ou 50% o valor do seguro-garantia, vamos estar cobertos dos problemas que vão existir. Não vamos estar. Cobertos estaremos com matriz de risco, com bons projetos, com classificação de exequibilidade de propostas, evitando mergulho em propostas sabidamente inexequíveis. E a administração, com medo de colocar o seu CPF, aprova uma proposta com 40%, com 50% de desconto. Evitar isso estaria, sim, assegurando uma boa performance de contrato. Não se iludam, porque seguro alto não vai resolver esse problema.

Estou acabando.

Sobre o processamento de medições, a única solicitação que fazemos é que se traga com clareza uma regulação específica e detalhada sobre o processamento das medições e a forma de pagamento do contratado. A sistemática de medição não raramente tem sido usada para procrastinar pagamento. A administração pública não tem recursos suficientes, segura empenho, muda o critério de medição. Acho que tem que haver clareza. Nós trazemos todas as propostas detalhadas sobre a sistemática de pagamento e reequilíbrio.

O equilíbrio econômico-financeiro é uma obrigação prevista em lei. O que pedimos é que existam prazos e critérios para a resposta desse reequilíbrio econômico-financeiro, para que não seja um instrumento até de pressão. As empresas solicitam, justamente, com toda a comprovação, o reequilíbrio de contratos. Isso é um atributo de lei; no entanto, a administração pública não responde ou demora a responder. Isso tem gerado inúmeros problemas. A lei pode trazer um detalhamento importante para nós sobre isso.

A matriz de risco está prevista no projeto. Em boa hora isso foi bem recebido. Já existem concessões, parcerias público-privadas. O projeto prevê obrigatoriedade apenas para obras de grande vulto. O que nós solicitamos é que a regra geral seja a matriz de risco em todas as licitações, independentemente do porte de obra e justificadamente. Quando for necessário, ou não couber, a administração justifica a não aplicação da matriz de risco.

Portanto, a regra é a existência dela e não ela ficar reservada apenas para obras de grande vulto, porque essa é uma das formas mais eficazes que vemos até hoje, no desenvolvimento da matriz, de evitar disputas, disputas judiciais futuras, porque previamente está-se estabelecendo de quem são as obrigações, quem gerencia melhor os riscos de um contrato. É isso.

Desculpem pela passagem do tempo. Eu respeitei só o aditivo.

Muito obrigado, Deputado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Augusto Coutinho) - Agradecendo a participação de Carlos Eduardo Lima Jorge, nós passamos a palavra para Evaristo Augusto Pinheiro Camelo, por 15 minutos.

O SR. EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO - Obrigado, Sr. Presidente, pela palavra.

Boa tarde a todas e a todos.

Meu nome é Evaristo Pinheiro e sou Presidente do Conselho de Administração do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada, que é um sindicato que representa 16 empresas de construção, de infraestrutura, de 16 Unidades da Federação e o Distrito Federal.

Para não perder mais tempo, já entrando no tema da nossa discussão de hoje, eu fico muito satisfeito de ouvir o posicionamento da CBIC, do Carlos Eduardo.

Acho que é bastante convergente com o posicionamento de todos que estão aqui nesta Mesa, é um posicionamento setorial bastante convergente, tentando resumir um pouco o que ele falou para entrar aqui no posicionamento específico do SINICON, é um posicionamento que induz, que pede, solicita aos Srs. Deputados que aprimorem esse projeto de lei que está em discussão, no sentido de nós promovermos maior planejamento das obras de engenharia que vamos fazer no País, assim como maior segurança jurídica.

Acho que, dentre as 15 medidas lançadas pelo Governo com apoio do Poder Legislativo, a serem avançadas neste ano, esta talvez seja a mais importante a ser discutida por esta Casa neste ano. Isso não é só pelo fato de eu ser do setor de infraestrutura, mas porque é a medida que talvez tenha os efeitos mais perenes, de mais longo prazo, para o País.

O setor de infraestrutura, o setor da construção, na verdade, hoje responde por 15% de todo o desemprego direto no País. Hoje nós estamos com uma perda de emprego no setor de mais de 1 milhão de postos de trabalho diretos. Se contarmos os indiretos, subimos este valor para muito além disso.

Então, aprimorar e dar segurança jurídica para que os agentes, tanto públicos quanto privados, voltem a investir em infraestrutura no Brasil é fundamental para que o setor de infraestrutura volte a se dinamizar e, consequentemente, o setor industrial também seja puxado nessa mesma esteira.

É muito importante dizer que o setor da construção representa 50% da formação bruta de capital fixo do País. Isso significa que pretender que a indústria e os demais setores de serviços cresçam de maneira sustentável, sem que este setor volte a caminhar, é impraticável.

Portanto, este tema é urgente! O Sr. Presidente, Deputado Augusto Coutinho, e o Relator, Deputado João Arruda, têm talvez o tema mais importante nas mãos. S.Exas. têm o tema mais importante, dentre as 15 medidas, nas mãos.

Vamos passar ao projeto. Nós temos vários aspectos positivos do projeto que veio do Senado Federal. Temos uma restrição clara ao uso do pregão em licitações. Isso é um ponto importante.

Como bem disse o Carlos Eduardo, obra não é produto de prateleira. É um produto *built to suit*, ou seja, feito sob a demanda do cliente. Então, não é possível!

A modalidade de pregão ou até mesmo a modalidade de lances não se coaduna com esse tipo de serviço a ser contratado.

Tem-se também um aspecto muito positivo que precisa ser mantido neste projeto: disciplina sobre vedação ou mergulho de preços. Essa disciplina é muito importante porque o que nós temos mais visto hoje no Brasil são obras em que há um mergulho de 30%, 40%, 50% ou até 60% de desconto. E as obras são paralisadas depois, ou nós temos inúmeros aditivos posteriores à adjudicação do projeto, porque a empresa não conseguiu cumprir o objeto do contrato.

Como nós costumamos dizer no nosso setor, o empresário não busca ganhar o projeto para fazer aditivo. O nosso setor, o setor empresarial, também é a favor de não haver aditivo. No entanto, para não haver aditivo, precisamos de um bom planejamento de projeto e de segurança jurídica quanto às nossas responsabilidades dentro do contrato.

Eu acho que a vedação ao mergulho é importantíssima. Aproveitando o ponto em relação à segurança jurídica quanto à alocação de riscos, o projeto prevê a existência de uma matriz de risco nos contratos. Eu acho que essa previsão está estabelecida apenas para as obras de grande vulto, mas ela precisaria estar em todo e em qualquer contrato de obra pública.

EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO

Hoje, a grande vedete da discussão — e aí eu passo um pouco mais à frente na apresentação —, e que tem sido quase que um fetiche das pessoas, é o seguro de *performance*. As pessoas têm discutido que o seguro de *performance* vai mudar a vida do setor de infraestrutura, vai acabar com os aditivos, vai fazer as seguradoras assumirem as obras que ficaram inacabadas. Isso tudo pode ou não ser verdade, a lei pode ou não estimular o setor segurador a cumprir com esse papel, e isso depende de todas as condições de contorno, se a gente vai resolvê-las ou não, e quando há inúmeras outras condições que afetam a execução dos projetos. A principal delas, se eu tivesse que elencar uma, é a distribuição de riscos.

Quando eu começo uma obra e eu não sei de quem é a responsabilidade por desapropriar, ou não sei de quem é a responsabilidade por pagar, se eu, o contratado, não sei nada disso, a seguradora não vai assumir o risco da obra se eu não a conseguir executar. Então, a gente precisa dar na largada a segurança

jurídica do que precisamos fazer e definir qual a responsabilidade de cada um sobre o contrato.

Nós somos, sim, favoráveis à disciplina que está no projeto de seguro de *performance*. A gente obviamente sugere alguns ajustes, talvez em uma banda entre 20% e 30% para as obras de grande vulto e até 20% para as obras ordinárias. A gente sugere também uma redução gradual também do seguro, da retenção de garantias à medida que as obras forem sendo concluídas e sugere estabelecer talvez uma cláusula de vigência também diferenciada no tempo para que o mercado possa se ajustar a essa nova disciplina. É uma medida importante, mas ela sozinha não resolve. A gente precisa resolver também a questão dos pagamentos. Para que a seguradora também aceite segurar um determinado projeto, a disciplina de medição e pagamento obras precisa ser clara. Hoje, os prazos são impróprios. O poder concedente ou contratante paga quando pode e no limite do que pode. Evidentemente existe correção, as empresas buscam a correção, mas nem sempre conseguem. O prazo é muito longo. Se a gente aprovar essa legislação do jeito que está, sem prever clareza quanto às obrigações de medição e pagamento, isso vai gerar uma negativa das seguradoras de cobrirem, ou seja, de indenizarem o Estado ou de assumirem as obras. Então, se a gente quer efetivamente resolver o problema de obras paralisadas e dar mais segurança no sentido de que, uma vez adjudicado o contrato, o poder público vai ter a obra que contratou — por outro lado, o poder público também só vai poder licitar quando tiver o dinheiro para pagar — acho que esse é um ponto fundamental. Com isso tudo, a gente pode fazer um *link* importante que é o seguinte: para o licitado, deve haver um prazo para medir e um prazo para pagar. Descumprido esse prazo, automaticamente você perde o direito à cobertura do seguro, em caso de sinistro, e isso gera um dano ao Erário.

Então, o administrador público que perder o prazo de pagamento ou o prazo de medir pode ser responsabilizado por improbidade administrativa. Eu acho que este é um elemento, um fio condutor fundamental para que nós possamos moralizar o aspecto de pagamento das obras. Se nós tivermos constância no fluxo de pagamentos, eu garanto aos senhores que teremos muito mais segurança de que as obras vão ser concluídas, e o mercado segurador, naturalmente, vai entrar no mercado de infraestrutura sem nenhum problema. Este é um ponto fundamental.

Outro ponto que me parece também fundamental é um tratamento diferenciado para obras de grande vulto.

O que eu quero dizer com isso? Tratar obras de pequeno vulto e obras de grande vulto da mesma maneira não nos parece razoável. Por quê? Porque obras de grande vulto têm, por natureza, riscos inerentes maiores e mais complexos do que obras de pequeno vulto. Então, tratando ambas da mesma maneira, aumenta-se o custo de transação para empresas e para o próprio poder contratante de maneira desproporcional, aumentando o custo para o poder concedente e para o poder contratante de maneira desarrazoada. Então, a nossa proposta é que o limite fixado para obras de grande vulto seja de 300 milhões, e não de 100 milhões, como está hoje no projeto.

Outro ponto para que funcione de maneira adequada o mecanismo de seguro de *performance* que se pretende implantar é ter uma pré-qualificação permanente, no caso de obras de grande vulto. Por quê? Porque, com o mecanismo de pré-qualificação permanente, você acelera uma etapa da licitação fundamental e tem um estímulo de maior segurança ao agente público quanto à contratação pelo menor preço.

Vou dar um exemplo. Hoje acontece muito, Deputados, o seguinte fato: você faz a inversão de fases, tem as propostas e aí você abre o envelope de menor preço. E, quando você vai ver a habilitação, que é a fase posterior, a empresa tem problemas na habilitação. Só que o agente público fica entre a cruz e a espada: entre desabilitar a empresa que ganhou com o menor preço e escolher o segundo colocado por conta de uma falha de habilitação, ou tentar suprir a falha de habilitação para contratar a que ganhou com o menor preço. Ou seja, ele está errado de qualquer maneira e está sujeito a ser apenado pelos órgãos de controle.

Então, um procedimento de pré-qualificação bem feito mitiga esse risco e mantém permanentemente o órgão público com a melhor habilitação possível realizada.

Eu, particularmente, penso que o Procedimento de Proposta de Manifestação de Interesse — PMI é um procedimento bastante positivo para a estruturação de projetos de infraestrutura, porque ele faz com o recurso privado o que, muitas vezes, o setor público hoje não tem condições de fazer, que é montar um banco de projetos

com recursos de outros, sendo que a empresa que não for escolhida e que executou o estudo possa ser remunerada depois.

Eu acho que nós poderíamos melhorar a disciplina relativa ao PMI no PL 1.292/95. Esse é um ponto importante, sobretudo neste momento em que o Estado brasileiro carece de recursos para montar um bom banco de projetos.

É importante mencionar também que o BNDES tem um fundo específico para formatação de projetos. Isso tudo vai ao encontro do que estamos pleiteando como setor, que é o melhor planejamento dos projetos de infraestrutura. Nós precisamos montar um banco de projetos no Brasil, inclusive banco de projetos de obras públicas, coisa que hoje não temos mais.

Existe uma inciativa muito importante, o PPI, que tem tentado montar esse banco de projetos para concessões. É preciso fazer isso também com obra pública, para aproveitar melhor o recurso público, que é cada vez mais escasso.

Com relação à orçamentação, acho importante dizer que, ainda do jeito que está o projeto, temos uma primazia pelo menor preço, em detrimento da melhor técnica. O que nós precisamos fazer é respeitar cada regime de contratação que se fez. Se se contratou por preço global, que se faça a fiscalização de acordo com o preço global e não se pretenda ver preço unitário dentro de uma obra que foi contratada por preço global. De novo, obra de infraestrutura não compactua com análise exclusiva de preço. Essa ideia é equivocada.

Já vou me encaminhar para a finalização.

O Regime de Contratações Integradas foi privilegiado nesse texto que está posto.

Nós consideramos que esse regime deve ser empregado apenas em obras de grande vulto. Por que onerar muitos órgãos públicos, sobretudo de Municípios menores, que não estão preparados para arcar com a responsabilidade de uma contratação integrada? Então, nós defendemos que isso seja feito para obras de grande vulto, com critério de técnica e preço e com uma boa matriz de risco. Ou seja, a matriz de risco é um fio condutor, um eixo transversal, que deve permear todos os contratos de obras públicas no Brasil.

Não é possível nós conseguirmos estimular esse setor, que hoje é o fiel da balança na retomada econômica do Brasil, sem uma boa distribuição de risco.

Temos que gastar tempo para nos dedicarmos a uma boa matriz de risco, não só no projeto. Ela está prevista no projeto, mas precisamos prevê-la para todo tipo de contrato. Precisamos gastar tempo com o depois, para estabelecermos modelos adequados de risco, a fim de que municipalidades possam usá-los nos seus contratos. Precisamos empreender esforços para que boas matrizes de risco possam ser elaboradas.

Só para finalizar, vou me referir ao licenciamento e à desapropriação, que são elementos fundamentais. Se nós pretendemos trazer mais segurança para esse sistema de contratações públicas, o licenciamento é uma atividade governamental. Não podemos licitar uma obra sem que exista licença prévia já obtida. Passar essa responsabilidade para o ente privado não é adequado. O ente privado em nada vai ser melhor do que o ente público na obtenção da licença. Só para termos clareza a esse respeito, quero informar que um estudo conduzido pela CNI — Confederação Nacional da Indústria demonstrou que hoje demora 2.300 dias para se obter uma licença ambiental no Brasil.

Trazer esse melhor planejamento para a formulação dos projetos de obras é fundamental para que o Estado brasileiro comece antes a trabalhar essas licenças, a fim de que, ao licitar, a licença prévia já tenha sido obtida. E para que as empresas possam se mobilizar para as obras, a licença de instalação também já deve ter sido obtida. Isso vai trazer muito mais segurança ao sistema e muito mais segurança ao poder público de que as obras serão entregues no tempo correto, no tempo contratual.

A mesma coisa ocorre com desapropriações. A disciplina desapropriações tem que estar muito clara para que não restem dúvidas de quem é a responsabilidade para liberar a área e de quem é a responsabilidade para pagar pelas desapropriações.

Bom, acho que é basicamente isso. Para encerrar, eu só queria dizer que o projeto trouxe um ponto muito relevante sobre metodologia alternativa de solução de conflitos — mediação e arbitragem. Ela deve ser utilizada para todos os elementos do contrato de obras públicas, inclusive para elementos de reequilíbrio contratual, e, sobretudo, nossa posição é no sentido de que a arbitragem deve ser obrigatória para obras de grande vulto.

Eu queria agradecer a todos pela atenção. Muito obrigado.

Estou às ordens para quaisquer perguntas.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Augusto Coutinho) - Agradeço ao Sr. Evaristo Augusto Pinheiro Camelo pela participação.

Passo em seguida a palavra ao Sr. Carlos Roberto Soares Mingione, por 15 minutos.

O SR. CARLOS ROBERTO SOARES MINGIONE - Eu tive que me deslocar, porque de lá não dá para ver o que projetarei na tela.

Boa tarde a todos.

Cumprimento o Presidente Augusto Coutinho, o Relator João Arruda, o Deputado João Paulo Papa e, na sua pessoa, todos os demais Deputados e as senhoras e os senhores aqui presentes.

Estou aqui representando o SINAENCO — Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva. Representamos cerca de 30 mil empresas que são encarregadas da elaboração dos estudos, dos projetos, do gerenciamento, da fiscalização e da supervisão de obras.

O SINAENCO tem 30 anos completos e 10 unidades espalhadas pelo País.

Antes de começar minha exposição propriamente dita, eu gostaria de fazer alguns comentários a respeito do cenário atual dos empreendimentos públicos.

(Segue-se exibição de imagens.)

Hoje nós temos mais de 20 mil obras paradas.

Muitas obras são entregues com qualidade muito aquém do desejado.

Parece que a regra passou a ser haver aditivos de prazo e de preço. Uma obra começa, mas não se sabe quando acabará e qual será o valor dessa obra.

E o que nós vemos realmente são desperdícios e desvios de recursos públicos.

Infelizmente, boa parte desses problemas tem na origem a falta de um bom planejamento, a falta de um bom projeto que poderia minimizar esse impacto.

O desafio desta Comissão, sem dúvida alguma, é tentar formular uma legislação, um documento legal que consiga reverter esta realidade.

O Projeto de Lei nº 6.814, de 2017, original, que veio do Senado, a nosso ver, tem uma série de problemas, e as manifestações dos representantes de outras

entidades — tantos as que já foram feitas como as que ainda o serão — deixarão isso bem demonstrado.

Nós vemos que inúmeras sugestões que foram dadas na época em que a proposição tramitou Senado não foram incorporadas. Foram introduzidas algumas mudanças — algumas, de certa forma, não adequadas —, foram perenizados alguns problemas, e outros problemas foram trazidos para esse projeto.

São necessárias realmente várias mudanças — só nas duas manifestações de hoje, eu anotei mais de 20. O SINAENCO tem algo em torno também de 20 mudanças para propor. Da forma como está, o projeto não vai ser adequado para reverter ou para mudar o cenário da contratação pública no País.

Em função do tempo disponibilizado, eu resolvi selecionar dois temas principais, que são os mais caros para o SINAENCO e que certamente poderão gerar algumas emendas ao projeto de lei.

Vou falar um pouco sobre o projeto e sobre a forma de contratação dos serviços.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Augusto Coutinho) - Carlos, só 1 minuto.

Eu queria convidar o Deputado Laercio Oliveira, Vice-Presidente da Comissão, para assumir a Presidência.

Pode continuar.

O SR. CARLOS ROBERTO SOARES MINGIONE - O projeto é o documento técnico que define o objeto da contratação e define a característica do empreendimento. Ele define também os requisitos de desempenho daquele empreendimento: o prazo de execução, o custo de implantação, o custo de operação e o custo de manutenção do empreendimento.

Então, o projeto é realmente o genoma do empreendimento. Um bom genoma tem grande chance de ser um empreendimento que se desenvolva com qualidade. Se aparecer um problema logo no início, certamente o projeto vai carregar esse problema para o resto da vida útil do empreendimento.

Como o PL vê o projeto?

Ele define dois tipos: o primeiro é o projeto completo. O projeto completo, se nós pegarmos a especificação que está no projeto de lei, vamos ver que é quase igual ao que já existia na Lei nº 8.666, de 1993, com relação ao projeto básico. Nós

vemos uma pequena mudança de nome e em um dos itens de conteúdo, no qual houve uma pequena mudança que não vai afetar em nada.

E o que nós percebemos? O projeto básico não foi suficiente para evitar esse quadro de obras paradas, de aditivos e de tudo mais. Por isso, a nossa proposta, num primeiro momento, é já de cara não chamar de projeto completo, porque esse projeto não vai ser completo, em função da sua própria especificação, mas, sim, adotar a denominação “projeto básico”.

O segundo tipo de projeto de que o PL trata é o projeto executivo, e aí nós já propomos até uma mudança para complementar a especificação deste produto, para que ele realmente contenha todos os elementos necessários e suficientes para a licitação, a contratação, a execução completa da obra, inclusive as intervenções permanentes ou temporárias decorrentes de exigências ou de alguns condicionantes para a implantação da obra.

Por que essa mudança do projeto executivo? Porque nós entendemos que a melhor forma de evitar os problemas que vemos hoje nas contratações é contratar com o projeto executivo pronto, com todo o detalhamento necessário para evitar qualquer dúvida depois, durante a fase de execução.

Também defendemos que a contratação das obras seja precedida pela obtenção das licenças prévias e pela definição das desapropriações. Com o projeto executivo, com as licenças e com as desapropriações feitas, certamente, os problemas nas obras serão minimizados.

Para aqueles que criticam o projeto executivo, dizendo que vai paralisar o Estado, que vai retardar a obra, a nossa proposta é que ele seja exigido apenas 3 anos após a publicação da lei, a fim de que haja um tempo para que se preparem realmente projetos de qualidade.

Um bom projeto, sem dúvida alguma, minimiza o custo do empreendimento e prolonga a sua vida útil. Também dá ao contratante a certeza de saber o que ele está comprando. Ao mesmo tempo, o contratado ou o licitante vai saber exatamente o que ele tem que entregar, e a fiscalização da obra vai saber o que e como fiscalizar.

Um projeto executivo contratado de forma independente e previamente à obra é uma verdadeira vacina contra a corrupção.

Essa história do projeto executivo nós já defendemos há muito tempo, e o SINAENCO também defende isso. Recentemente, uma das grandes empreiteiras do País que foi arrolada nos processos da Operação Lava-Jato fez um pedido público de desculpas ao povo brasileiro e propôs dez medidas para melhorar o País, sendo que duas delas eu trago aqui. Uma é a obrigatoriedade do projeto executivo e a outra é a obtenção prévia das licenças ambientais para a contratação das obras. Então, vocês veem que o caminho para uma boa contratação de obras já é conhecido realmente.

O PL 6.814/17 prevê também a contratação integrada, e aí nós temos que fazer uma exceção. A contratação integrada é aquela em que o contratado fica encarregado dos projetos, da prestação do serviço, da execução da obra, dos fornecimentos, do teste e de tudo mais para a entrega completa do objeto da contratação.

O problema que nós vemos é que a contratação integrada, como está hoje, é feita a partir de um anteprojeto. O anteprojeto é um documento extremamente precário em termos técnicos para definir com precisão o objeto da contratação. Ele não consegue dar uma boa especificação para aquele objeto de contratação. E, se ele não especifica nem define, com certeza não pode oferecer um orçamento referencial confiável. Então, eu acho que esses já são os dois problemas, de início, da contratação integrada.

Um terceiro problema é que o projeto fica a cargo do contratado. O contratado pela obra, se vai fazer o projeto, certamente vai fazer um projeto que prioritariamente atenda ao anseio de resultado que ele tem naquela contratação, e, num segundo instante — aí, sim —, vai atender às demandas ou às necessidades da sociedade.

Então, contratar obra sem planejamento e sem projeto é realmente pagar para ter problemas.

Os resultados da contratação integrada, cerca de 7 anos depois do seu início — que foi em 2011, com a promulgação da lei —, é que, de todas as premissas adotadas que justificaram esse tipo de contratação, não eliminou os aditivos — nem de prazo, nem de preço; não comprovou a redução do custo dos empreendimentos;

e também não foi comprovada a antecipação na entrega das obras. Isso é o que nós vemos hoje, com o trabalho do TCU e da CGU.

Tudo isso significa que a contratação integrada, a nosso ver, deu apenas duas certezas: uma maior desconfiança com relação aos preços referenciais da contratação e também uma insegurança com relação à qualidade do produto que será entregue.

Eu cito como exemplos de contratação integrada que realmente são exemplos de fracassos as obras para a Copa do Mundo e outras, como o VLT de Cuiabá. Obras que eram para a Copa de 2014 até hoje estão paradas ou inconclusas. Muito dos escândalos recentes que nós temos vistos são decorrentes da falta de planejamento e da falta de projetos, ou seja, foram contratações sem projetos.

Qual é a emenda proposta pelo SINAENCO para a contratação integrada? Nossa emenda prevê que a contratação integrada passe a ser feita com o projeto básico. Por isso, nós mantivemos o projeto básico e também o projeto executivo.

O projeto básico seria um documento que possibilitaria a definição dos requisitos daquela obra, das características essenciais e principais daquela obra e também forneceria um orçamento de referência confiável. A partir do projeto básico, a contratada poderia, eventualmente, fazer as suas intervenções, escolher a sua metodologia de domínio restrito e a sua inovação tecnológica, para obter resultado, mas já teríamos uma boa referência do que se quer e do valor da contratação.

Essa proposta de contratação integrada com o projeto básico também já foi mencionada na última audiência do Senado Federal que tratava do PLS 559/13, que é o projeto de lei do Senado que deu origem a esse que está aqui na Câmara. Um administrador público de um órgão — que talvez seja o que mais utiliza a contratação integrada — deu a sugestão de que na contratação integrada poderia ser substituído o anteprojeto pelo projeto básico.

A contratação integrada com o projeto básico trata o processo de forma mais democrática e mais transparente. Poucas empresas têm condições de, num espaço curto de tempo, entre a publicação do edital e a abertura das propostas, a partir de um anteprojeto, conseguir chegar a algum orçamento confiável para fazer uma proposta. Então, teríamos uma contratação muito mais democrática.

Planejar e projetar, sem dúvida alguma, é uma função típica do Estado, é uma obrigação do Estado. O Estado tem que dizer o que ele quer e o quanto quer investir. Não dá para nós simplesmente passarmos isso para a iniciativa privada.

O segundo tema em que eu vou tocar é a contratação dos serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, na qual se encaixa o projeto.

O que é o projeto? É um trabalho de concepção e de elaboração futuras.

Ele depende essencialmente da formação, da especialização, da atualização técnica, da experiência e do conhecimento específico do objeto por parte da equipe de projetistas que irá trabalhar. Ele depende também da estrutura organizacional, do apoio técnico da organização, da capacidade de gestão e de controle de processos da empresa que engloba e que recebe esses projetistas.

Então, um produto que tem essas características, que depende de todos esses fatores e que também é único, exclusivo — porque essa interação de profissionais e de recursos de empresas vai gerar um resultado específico; ele não é um produto que sempre vai ser elaborado da mesma forma e dará o mesmo resultado — não pode ser contratado simplesmente com base no preço. O preço não avalia qualidade, não avalia capacidade técnica, não avalia nada.

Acho que esse é o grande problema que nós temos visto hoje nas contratações de projetos de uma forma geral no País. Contratar por menor preço, sem dúvida alguma, é um verdadeiro contrassenso, é um negócio ilógico. Um projeto muito bem remunerado custa de 3% a 5% do valor do empreendimento. Para obter um desconto de 20% em cima de um preço de 3% de um projeto, estamos falando de obter um desconto de 0,6% do valor do empreendimento e depois, na época da execução da obra, ficar sujeito, porque o projeto foi precarizado, a aditivos de valores que chegam a ser dezenas de vezes superiores à economia inicialmente obtida.

A nossa proposta com relação à contratação dos projetos seria que realmente ela fosse realizada pelo critério de julgamento de melhor técnica ou técnica e preço. Se adotado o critério de técnica e preço, o fator de ponderação mínimo da proposta técnica tem que ser da ordem de 70% — o mínimo.

Com relação à avaliação e ao julgamento da proposta técnica, o PL peca um pouco. O PL cita mais ou menos os seguintes itens, utilizando outras palavras: capacitação e experiência da proponente; demonstração técnica do conhecimento específico do objeto; metodologia e programa de trabalho; organização e qualificação das equipes técnicas, mas, de qualquer forma, não diz que tem que haver todos esses itens. E o que nós vemos hoje são muitas licitações em que a proposta técnica fica restrita à apresentação de atestados que mostram toda a experiência passada, mas não mostram como será resolvido o problema dali para frente. Ao se tentar licitar só com atestado na parte técnica, acaba-se caminhando com o processo para a definição somente pelo preço.

Esses conceitos de técnica e preço são partilhados também por bancos de fomento internacional, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID, o Banco Mundial e outras entidades consultiva de arquitetura e engenharia nacionais e internacionais, bem como com os conselhos.

A contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual por menor preço é realmente um desprezo pela qualidade, um desprezo pela boa gestão, um desprezo pela eficiência e eficácia no emprego dos recursos públicos.

Contratar de forma justa traz benefícios para toda a sociedade, porque teremos empreendimentos de qualidade entregues no prazo previsto e pelo preço contratado.

Antes de finalizar, eu só queria falar por mais 2 minutos. Todas as propostas que o SINAENCO apresentou eu vou deixar agora com a Comissão de forma impressa e também de forma digital. Ficamos à disposição para colaborar com o que mais for mais necessário.

Cito por último o lema do SINAENCO, que é muito antigo e espero que seja perene: *"Antes de uma boa obra, sempre existe um bom projeto"*.

Muito obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Laercio Oliveira) - Quero agradecer ao Carlos pela sua exposição.

Passo a palavra ao Sr. Emir Cadar Filho.

O senhor dispõe de 15 minutos.

O SR. EMIR CADAR FILHO - Primeiro queria agradecer aos Deputados João Arruda, Laercio Oliveira, Augusto Coutinho e aos demais Deputados da Comissão por este debate tão qualificado nesta Mesa de hoje.

Queria comentar que este projeto tem muitos pontos que realmente melhoraram a situação, mas ainda tem muitos pontos que precisam ser corrigidos. Eu acho que nós não podemos incorrer no erro de aprovar um projeto de tamanha importância para o País com tantos problemas que o setor produtivo enxerga.

Quero me apresentar. Eu sou Presidente da Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Classe de Infraestrutura — BRASINFRA.

Nós somos formados por dez entidades do maior porte possível. Aqui na Mesa, temos duas entidades que são formadoras da BRASINFA.

A BRASINFA é formada pela Associação Catarinense de Empresas de Obras Públicas — ACEOP, pela Associação das Empresas de Engenharia do Rio de Janeiro — AEERJ, pela Associação Nacional das Empresas de Obras Rodoviárias — ANEOR, pelo Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de Minas Gerais — SICEPOT/MG, pelo Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado do Paraná — SICEPOT/PR, pelo Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva — SINAENCO, pelo Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Ceará — SINCONPE/CE, pelo Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de São Paulo — SINICESP, pelo Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada — SINICON e pelo Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado do Espírito Santo — SINDICOPES.

Eu quis nominar um a um para mostrar a importância que nós damos a esse tema. Hoje temos aqui os Vice-Presidentes de todas as entidades ou representantes da BRASINFRA. Acho que nós da BRASINFRA representamos talvez 80% ou 90% do PIB de obras públicas do Brasil. Então, acho que realmente temos como contribuir.

Estamos estudando esse projeto há mais de 1 ano. Fizemos um trabalho bastante complexo, com nossas opiniões sobre tudo, que vai ser entregue ao final para os senhores.

(Segue-se exibição de imagens.)

Agora eu quero fazer alguns apontamentos. O que buscamos? É muito simplificado o que nós queremos. Se aumentarmos a segurança jurídica, o equilíbrio entre os contratantes e a competitividade com qualidade técnica, conseguiremos maior qualidade de investimentos públicos. Nós temos que valorizar cada real público gasto, para que o investimento volte para os contribuintes. É isso o que buscamos.

Vou falar um pouco sobre as nossas opiniões e apresentar algumas propostas. Poderes em demasia para a administração tornam a execução onerosa e ineficiente. Temos essa experiência em relação ao setor público. O excesso de poder do contratante público gera, muitas vezes, uma injustiça. Por exemplo, faz-se a gestão com o dinheiro da construtora na hora em que se segura uma medição, por não ter um orçamento ou por não ter o empenho. Isso é errado. A empresa que foi contratada, prestou o serviço e entregou o serviço tem que receber em dia. É até engraçado falar isso, porque o que estamos pedindo parece um pouco óbvio. As medições devem ser pagas em dia. Todo brasileiro quer receber o seu salário em dia. Nós temos uma folha de pagamento enorme por trás das empresas. Nós também precisamos receber em dia. As nossas obrigações não são atreladas aos contratos.

Eu não vou ler os eslaides. Prefiro apenas comentá-los.

Há um ponto muito importante em relação aos atrasos de pagamento. Caso ocorram por culpa do lado contratante — é claro que não é por culpa da empresa —, é importante que a aplicação da mora seja paga junto com o principal. Nós temos que achar um meio de responsabilizar o contratante, de fazê-lo nos ressarcir e de lhe mostrar que, se ele pagar com atraso, seja por ineficiência do órgão contratante, seja por qualquer outro problema, como o interesse em chegar ao fim do mês com o caixa de que precisa, daqui para a frente, estará lesando o Erário Público e terá que ser responsabilizado por isso. Só assim conseguiremos fazer com que os contratos, que são um método tão antigo, mas tão corrente que quase viraram regra nos dias de hoje, voltem a ser respeitados.

Isso tudo pode estar previsto no contrato, mas nada disso é cumprido quando se sabe que não haverá nenhuma penalização, nem do ordenador de despesa, nem

do gestor, caso não seja feito o pagamento. Então, é quase como falar que o bom gestor público é aquele que não paga em dia.

Colocamos aqui algumas propostas. Tudo isso foi citado por quase todos da Mesa. O Carlos Eduardo colocou muito bem essa questão. Vou até brincar com ele: Carlos, acho que você leu a minha apresentação antes, pois a sua está muito parecida. *(Riso.)*

Eu acho que isso mostra como o setor está bem alinhado e afinado nesse ponto.

O modelo tem que ser voltado para o resultado, não para o meio. O que queremos dizer com isso? Se eu quero fazer uma obra de um ponto a outro e contratei uma empresa, fiz o orçamento e licitei, não importa se, daqui para a frente, a empresa vai usar a sua engenharia e o seu conhecimento técnico para melhorar o projeto, até para ter um ganho financeiro melhor. Isso é eficiência!

A maneira como hoje somos vigiados pelos órgãos de controle e pelos órgãos gestores de contratos demonstra que eles estão preocupados em saber como eu estou fazendo aquilo, em vez de analisar se o resultado final é o esperado. Se eu entregar um serviço bem executado, dentro da técnica, da qualidade, pelo preço acordado no contrato, o meio que usei é simplesmente técnica, e isso tem que ser valorizado. Eles estão muito preocupados com o meio. Esses órgãos têm que parar de se preocupar com o meio: se eu fiz a obra utilizando um caminhão, uma escavadeira ou uma moto-escrêiper. *"Ah, como é que você fez isso?"* Não importa como eu fiz! Se está o.k.; se eu fiz a obra do jeito que deveria; então, é isso o que eles têm que valorizar. Eles têm que deixar a engenharia ser muito mais utilizada.

A flexibilização dos requisitos de qualificação econômico-financeira arrisca as contratações públicas. Também já foi falado anteriormente sobre a qualificação técnica. Vemos isso como um grande perigo da lei.

Muita gente já ouviu essa comparação, mas muita gente também não ouviu. Então, vou falar mais uma vez. Alguém aqui contrata um médico para operar o coração da própria mãe pelo valor mais barato? O médico recém-formado, que acabou de sair da faculdade e não tem nenhuma experiência, é o mais barato. Nós contrataríamos esse médico para operar o nosso coração? Acho que não.

Da mesma maneira, nós contrataríamos uma empresa sem nenhuma experiência para fazer uma obra pública? Sim, a lei quer isso, quer que nós contratemos pelo menor preço. Não há menor preço, há melhor preço. O melhor preço é o menor preço que entregue a obra dentro do prazo e dentro da técnica necessária.

Nós insistimos muito na necessidade de os CREAs serem utilizados. A atestação tem que ser, sim, registrada nos CREAs. As atestações não podem ser feitas por outros métodos. O projeto de lei diz que podem ser feitas por outros métodos de comprovação. Defendemos veementemente que esse é mais um ponto dessa lei que estaria matando a engenharia e criando um caminho perigoso para a frente.

Também falamos aqui sobre vedar a substituição da qualificação econômica por uma nova garantia, que ainda não há no mercado. Qualificação econômica não pode ser substituída por um papel. Ela é exatamente a análise do contratante, para saber se há saúde financeira e condição de executar uma obra. Nós vamos trocar isso por uma garantia que compramos no banco? Digo “comprar” porque se paga por ela. O banco está doido para emitir isso. Há banco de primeira, de segunda e de terceira linha. A empresa boa vai conseguir ir a um lugar bom, mas a empresa ruim também vai conseguir uma garantia. No entanto, ela não passaria na nossa qualificação econômica em uma proposta normal. Por isso, defendemos que não seja substituída, em hipótese alguma, a qualificação econômica nos editais.

Por causa do tempo, eu vou passar rapidamente pelo trecho que diz respeito à alocação ineficiente de riscos, calcada na atribuição quase exclusiva de apenas uma das partes. Trata-se simplesmente da matriz de risco, que já foi abordada pelo Carlos Eduardo e pelo Evaristo.

Não existe hoje a possibilidade de se cogitar colocar no papel os riscos e que lado tem mais qualidade para decidir que risco vai assumir. Não adianta nos passar a licença ambiental, se o próprio órgão estadual, que seria o DER, não consegue a licença de meio ambiente do Estado. A solução é passar para a empresa? Essas falhas têm que ser corrigidas no projeto.

Destaco também as providências iniciais. Estamos falando de desapropriação e licenciamento. Já comecei a falar disso. Nós achamos que as empresas têm que

assumir as obrigações a partir do momento em que recebem as suas licenças e desapropriações. Hoje em dia, muitas vezes acontece o seguinte: recebemos uma ordem de serviço de uma obra e, assim que começamos a executá-la, o órgão sai correndo para desapropriar. Às vezes, não há nem empenho, e o órgão corre para empenhar, corre para desapropriar. O pessoal da desapropriação vai na frente, e nós vamos atrás. Com a licença ambiental, ocorre a mesma coisa: muitas vezes, sai junto com a ordem de serviço.

Então, concordamos com a posição do SINICON e achamos que precisamos da LP para a licitação e da LI para uma ordem de serviço.

Sabemos que as garantias realmente têm que existir. Eu acho que o que há hoje seria satisfatório, mas enxergamos também que há necessidade de aprimoramento no momento. Estamos fazendo uma proposta e achamos que isso tem que ser calibrado. Não somos contra nada, mas o remédio em excesso se torna veneno. Nós temos que tomar esse cuidado para não matar o paciente.

Achamos que a garantia de proposta a 1%, como foi colocado também pelo Carlos, não deve ser mexida. Nós não temos problemas nas garantias de contrato. Nas obras de grande vulto, o percentual é variável entre 20% e 30%. Nas ordinárias, vai até 20%.

Agora queremos destacar os serviços técnicos especializados, que são os projetos. Achamos que o percentual deve voltar para 5%. Eu não sei se o SINAENCO falou sobre isso, mas é a nossa proposta. Acho que 5% é o percentual que atende ao setor, pela necessidade; senão seria enquadrado na faixa dos 20% aos 30%.

Nós achamos que o PL tem que privilegiar a melhor proposta. Deve haver a valorização da qualidade técnica das propostas. Deve-se estabelecer um modelo de contratação de serviços de engenharia consultiva à parte do resto das contratações. Deve haver um reforço da limitação à utilização do pregão, que hoje é de 150 mil reais. Nós gostaríamos que fosse zero. Não existe utilização do pregão.

A fase de lances é um crime. Vou falar rapidamente sobre isso. Depois de ficarmos 1 mês no escritório, estudando uma proposta com os engenheiros, com os técnicos, fazemos uma proposta e entregamos a melhor proposta. Na hora em que perdemos e ficamos em segundo lugar, temos o direito a dar lances, dar descontos?

Daí para a frente é irresponsabilidade. A responsabilidade acaba na hora em que entregamos a nossa melhor proposta. Então, na nossa opinião, a fase de lances seria um crime — eu até posso usar essa palavra — para a engenharia.

Por último, quero falar sobre arbitragem e mediação — nada mais é do que um *update* no Brasil de hoje. O mundo já faz isso há tempos. De tempos em tempos, nós damos uma corrida atrás do mundo e nos atualizamos.

Em todos os contratos da Copa do Mundo e das Olimpíadas, era exigida a arbitragem pelos financiadores. Em nossos contratos, também têm que haver arbitragem. Não posso ter um contrato público em que o gestor — não temos só bons gestores, temos bons e maus gestores — fale: *"Eu não vou pagar essa empresa. Ele que vá para a Justiça! Daqui a 20 anos, ele terá direito a um precatório e, após mais 10 anos, receberá. Não será mais o meu governo que pagará!"* Nós temos que acabar com as irresponsabilidades da gestão do dinheiro público.

Então, queremos mediações. Isso serve para os dois lados. Qualquer um pode chamar a mediação, que é bilateral, que é justa. Lutamos muito por isso.

Essa é a minha colocação.

Vou deixar o trabalho completo disponibilizado para quem quiser ver.

Agradeço mais uma vez e espero ter contribuído para o engrandecimento do debate da nova lei.

Obrigado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Laercio Oliveira) - Agradeço ao Sr. Emir, Presidente da BRASINFRA.

Passo a palavra para a Sra. Maria Estela, representante da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos — ABIMAQ.

A SRA. MARIA ESTELA ABRAMIDES TESTA - Boa tarde a todos.

Primeiramente, eu gostaria de saudar o Exmo. Sr. Presidente Deputado Laercio Oliveira, o Relator Deputado João Arruda, os colegas da Mesa e os demais Deputados presentes.

Quero agradecer o convite feito à ABIMAQ para estar aqui com os senhores, a fim de tratar dessa lei de modernização do processo de licitação no Brasil.

Nestes 15 minutos, não vou falar de cada alteração que queremos sugerir, porque os senhores não vão ficar aqui para me escutar, mas eu gostaria de abordar os principais conceitos para a indústria de máquinas e equipamentos.

Nós somos fabricantes de equipamentos, somos a ABIMAQ — Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos. Nós representamos aproximadamente 7.500 indústrias nacionais ou multinacionais que têm fábricas no Brasil.

Há 80 anos, a nossa associação está presente e acompanha o crescimento do nosso País. Apesar da grande crise pela qual passamos, ainda estamos vivos.

Gostaríamos de fazer algumas considerações acerca do Projeto de Lei nº 6.814, de 2017. Precisamos alertar a todos que não existe no mundo um país desenvolvido ou emergente que não tenha uma indústria de máquinas forte e competitiva. Então, em nome dessas indústrias, nós vamos fazer as nossas considerações.

A vantagem de falar por último é que muita coisa já foi dita pelo Sr. Emir e pelo Sr. Evaristo, inclusive sobre a matriz de risco. Tudo isso está contextualizado também para nós fabricantes de máquinas e equipamentos.

Quando o PL diz que se deve *"assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública"*, nós não podemos falar de menor preço. Conforme já foi dito pelo Sr. Emir, nós temos que considerar um critério de contratação que passe pela *performance*, pela qualidade, pela vida útil, pelo custo de manutenção, pela disponibilidade de manutenção no País, pela facilidade da operação. Tudo isso tem que ser contemplado no momento de uma contratação, quando estamos falando de máquinas e equipamentos.

Muitas vezes, essa contratação é feita dentro de uma obra. Podemos falar de uma contratação só dessas máquinas, mas podemos falar de uma contratação dentro de uma obra. Gostaríamos de pedir que se considerasse o seguinte: um processo de fabricação de equipamento é muito diferente de um processo de andamento de uma obra. Enquanto você está fazendo a obra, são feitas as medições e ocorrem os recebimentos. No caso do fabricante de equipamentos, não pode ser o mesmo sistema, porque, quando eu entrego um equipamento numa obra,

como a do Sr. Emir, eu já o fabriquei — já comprei rolamentos, motores, acoplamentos, aço —, ou seja, o equipamento já está pronto.

Se eu for receber depois, se houver um cronograma financeiro igual ao da obra, isso irá gerar uma complicação tremenda para o fabricante. Então, é preciso haver, dentro desse contrato, uma visão para o fabricante de equipamentos, senão nós iremos sobreviver, mas o fornecimento será quase inviável.

Nós queremos pedir também um olhar sob o seguinte aspecto: as empresas brasileiras precisam ter uma margem de preferência — nós sugerimos que seja de 25% —, não para proteger a indústria nacional, mas para proteger o ente público, que vai precisar disso. Esse processo é como um casamento. Quando você fornece uma máquina para uma estação de tratamento de esgoto, para uma estação de tratamento de água, para uma obra de infraestrutura, isso se torna um casamento. O ente público irá utilizar aquilo por 40 ou 50 anos.

Se não há uma fábrica no Brasil, se não há uma assistência técnica, se não há fornecimento de peça de reposição, depois você não terá como fazer a gestão. Isso significa que você pagou o menor preço por um produto importado, no qual não incidem alguns custos inerentes ao nosso País, porém, não foi atendido na melhor compra. Então, eu acho muito importante que isso seja considerado no processo licitatório.

Gostaríamos também que, em todas as fases do processo licitatório, houvesse um acompanhamento transparente pelos participantes do certame — contemplados ou não. Isso é muito importante para aquele que não foi contemplado na concorrência: além de entender o motivo de não ter sido contemplado, também poderá saber se quem foi comtemplado está fazendo o que era esperado pelo contratante. Essa verificação é muito importante, tanto para nós fornecedores quanto para o ente público.

Já foi falado também a respeito dos leilões e dos pregões. Máquinas e equipamentos não podem estar em um leilão ou em um pregão, pois esses produtos exigem pessoas com capacidade de análise. Primeiro, é preciso fazer a pré-qualificação. Antes de fazer a pré-qualificação, você não está vendo a tecnologia embarcada e a qualidade do equipamento. É claro que, ao se abrir um procedimento de menor preço, uma diferença de 30% a 40% parece ser enorme, mas não será

assim no decorrer de 30 a 40 anos. Na verdade, essa diferença vai ser exatamente o contrário. Então, é necessário pensar na pré-qualificação antes da abertura da proposta de preços e técnica.

Vou falar um pouco sobre o índice de reajuste dentro de um contrato global, de um contrato de obra em que haja o fornecimento de equipamentos e máquinas. É importante que os cronogramas sejam diferenciados: há um cronograma fixo do financeiro para máquinas e equipamentos e outro para a obra. Nós estamos desvinculados também no recebimento e na prestação desse serviço.

Quanto à modalidade de licitação, já foi falado que a compra deve ser por *performance*, para que seja contemplado tudo o que for inerente à máquina ou ao equipamento, não apenas o menor preço, como seria hoje.

Quanto à responsabilidade do contrato e à matriz de responsabilidade, estamos na mesma situação apresentada pelo Sr. Emir e pelo Sr. Carlos.

Quanto ao atraso de pagamento, o ente público também tem que seguir uma isonomia. Se nós, quando atrasamos a entrega de um equipamento, somos penalizados, o ente público, quando atrasa o pagamento, também tem que ser penalizado com multa. Isso tem que ser reconhecido no próprio contrato, para que não tenhamos que brigar depois para conseguir receber o valor.

Durante uma obra, sempre há problemas inerentes às obras. Não digo isso para justificar a existência de aditivos. São problemas de fato. Qualquer um que já tocou uma obra sabe disso. Tem que ser considerado o lado do fabricante de equipamentos. Como se deve fazer quando o fabricante já está com o projeto pronto, já comprou o material, já está começando a fazer a sua produção, e o ente público fala que quer mudar: em vez de “um grande”, quer “dois pequenos”? Se eu já comecei a fabricação “desse grande”, apesar de ainda não o ter entregado, esses custos têm que ser reconhecidos. Isso já tem que estar pensado dentro do certame.

Da parte da ABIMAQ, seria isso. Nós estamos preparando um documento em que abordamos todos esses itens.

Obrigada.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Laercio Oliveira) - Obrigado pela participação, Sra. Maria Estela.

O agradecimento é extensivo aos demais.

Como todos já falaram, vamos encerrar as exposições e passar aos debates.

Concedo a palavra, com muita honra, ao Relator, o meu querido amigo Deputado João Arruda.

O SR. DEPUTADO JOÃO ARRUDA - Cumprimento V.Exa., Presidente Laercio Oliveira, e agradeço a presença aos Deputados membros da Comissão. Agradeço também aos expositores, que contribuíram muito para o nosso trabalho.

Vou ser objetivo nas perguntas que farei a cada palestrante.

Primeiro, quero falar do cronograma que o nosso Presidente anunciou para a primeira quinzena de maio. Eu não tenho pressa em apresentar um relatório que não seja aprovado. É importante que o relatório seja aprovado pela maioria da Comissão e também pelo Plenário.

Nós queremos ter a possibilidade de ouvir todos aqui, a fim de aprimorar o projeto. Se, no Senado, alguns não tiveram a oportunidade de participar e de contribuir, este espaço é para isto: para que possamos complementar, aperfeiçoar e aprimorar aquilo que não foi possível fazer no Senado. Não digo que isso ocorreu por má intenção do Relator ou dos membros que tiveram a oportunidade de debater o projeto, mas porque, muitas vezes, algumas coisas acabam passando sem que sejam discutidas, e alguns pontos podem ser levados em consideração. Por isso, pretendemos fazer esse debate.

Todos nós temos nos dedicado muito aqui. Eu, o Deputado Vitor Lippi, o Deputado Laercio Oliveira, o nosso Presidente Augusto Coutinho e outros Parlamentares temos nos dedicado, principalmente nos últimos dias, exclusivamente à nossa Comissão. Não quero que pareça que estamos fazendo algo às pressas; muito pelo contrário, queremos fazer algo bem feito. Através do projeto, queremos garantir que a legislação sobre o tema seja bem-feita, bem elaborada e bem detalhada.

A primeira pergunta que faço ao Carlos Eduardo é sobre desapropriação e sobre a fase de licença ambiental. O senhor falou só de licença ambiental, mas vários outros expositores mencionaram também as dificuldades com as desapropriações. Eu gostaria de saber exatamente em que fase da contratação e da concorrência seria adequado termos a licença ambiental e a desapropriação do imóvel. Falamos que seria previamente, mas não dissemos quando exatamente.

Quanto à melhoria na contratação dos projetos, falamos muito aqui em técnica, em preço mínimo, mas, ao mesmo tempo, há críticas com relação aos altos percentuais da carta-convite, da carta-fiança e do seguro-garantia, bem como ao percentual da garantia de proposta. Isso já não seria algo para filtrar essas empresas?

Sobre o tipo de pena para superfaturamento, o Ministério Público trouxe uma proposta. Nós queremos inverter essa discussão aqui. Nós queremos também obrigações. É claro que nós queremos a boa fiscalização, a transparência no processo, mas queremos a parceria do Ministério Público, do Tribunal de Contas, do Judiciário como um todo, para que eles também tenham prazos, no sentido de nos garantir a entrega da obra, a segurança da empresa, para que ela possa trabalhar e receber em dia.

Então, nós não vamos discutir aqui — isso é só um comentário — uma proposta de modelo de licitação, pois o projeto não tem esse foco, por mais que seja algo necessário no momento que estamos vivendo no País. Eu entendo que essa lei significa o resgate da credibilidade do País, bem como das empresas contratadas.

Sobre o preço global e o preço unitário e sobre o problema das planilhas, eu queria que o senhor fizesse um esclarecimento: como ampliar as concorrências com preço global, tendo em vista que esta é a vontade de todos, pelo que ouvi aqui, para que não haja aquela abertura de planilhas e o questionamento de coisas pequenas, já que o que nós queremos mesmo é a entrega da obra e o resultado final?

O Evaristo falou sobre o teto do pregão. Nós temos uma proposta — eu sei que já foi apoiada pelo Emir — de reduzir o pregão a zero. Hoje nós discutimos uma proposta na Confederação Nacional de Municípios sobre a dispensa de licitação, cujo limite pode aumentar para 100 mil reais. Com isso, acabaria a carta-convite, que é muito questionada inclusive pelo Ministério Público. Eu gostaria de saber a opinião de vocês sobre isso.

Sobre a redução gradual, como é que isso funcionaria na prática? Isso seria em duas ou em três fases até a entrega da obra? Como é que isso funcionaria na prática.

Como nós temos uma vontade de estabelecer prazo para pagamento de medição, qual seria a solução para punir o servidor responsável pelo atraso de um

pagamento que pode prejudicar ou até quebrar uma empresa, dependendo do tamanho dela? Seria improbidade administrativa? Qual seria a punição? Quais seriam os prazos?

Também não entendi quando o senhor falou da perda do seguro-garantia por conta dos prazos. Sobre essa possibilidade, eu gostaria de uma explicação melhor.

O senhor falou também do interesse na pré-qualificação da inversão de fases. O texto que veio do Senado já não atende a esse procedimento? O senhor tem alguma sugestão de troca, de inversão nos momentos e nas fases apresentadas pela proposta do Senado?

Quanto ao regime integrado só para obras de grande vulto, isso me remete à discussão sobre o projeto. Nós temos o maior interesse nisso. O Carlos Roberto falou do projeto completo, que realmente nós pudemos identificar que é simplesmente a palavra, que na prática isso não tem nenhum valor, não tem nenhuma consistência, é apenas um estímulo para que exista no projeto, mas isso não ajuda em nada na exigência do projeto completo.

Ele também fala do projeto executivo, do projeto básico e do prazo. Eu ouvi muitas reclamações a respeito do prazo para a elaboração desse projeto. Pergunto: qual seria o prazo adequado para que uma empresa pudesse começar do zero e entregar esse projeto de acordo com a concorrência? Qual seria o prazo adequado? Isso também não dá margem à corrupção? Como o senhor mesmo disse aqui, poderia um gestor, por exemplo, chamar uma empresa de projetos e dizer: *"Vou abrir o edital de licitação, daqui a 2 meses, para fazer esse projeto aqui".* E o empresário poderia se adiantar e apresentar o preço com muito mais agilidade e rapidez do que um outro concorrente que não teria essa informação privilegiada. É claro que existe crime nisso, isso é evidente, mas é um crime difícil de se identificar.

Eu sou favorável a que se amplie o prazo, para que tenhamos o projeto bem elaborado, completo, entregue em ordem. Gostaria de saber sua opinião sobre a própria seguradora acompanhar o projeto e a obra.

O Emir disse, no final — talvez eu não tenha compreendido —, que é contra a qualificação econômica. Nós falamos muito em técnica e qualidade, mas isso fica muito no ar. Como é que o poder público pode exigir mais técnica? Quais são os critérios que nós devemos identificar nas empresas que entram nessa concorrência?

Por fim, para a Maristela quero dizer que essa é uma preocupação de todos nós, principalmente nossa, que somos Parlamentares e destinamos emendas para a compra de equipamentos em nossos Estados. E os Prefeitos entram em desespero com a possibilidade de participar de uma concorrência e uma empresa chinesa ganhar, justamente por não ter acesso à manutenção. Enfim, isso é um problema. Agora, como rever isso, porque isso também passa pela Caixa Econômica? A própria Caixa Econômica dificulta para os Municípios estabelecerem critérios detalhados para que o resultado dessa licitação não caia nas mãos de empresas de fora daqui. Como resolver esse problema?

Vou dizer algo só para reflexão. Acho que todos podem até comentar um pouco isso. Vejam: o projeto é para todos, mas, quando se trata de compra de equipamentos, eles querem o detalhamento de todas as peças e, quando se trata de execução de uma obra, eles querem que haja fiscalização, que se busque a qualidade dessa obra, e não o detalhamento das planilhas. Acho que devemos construir o relatório em duas fases, porque não estamos tratando só de concorrência de obras de engenharia.

É isso, Presidente. Muito obrigado. Espero que eu não tenha feito todas as perguntas dos colegas, monopolizado as perguntas.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Laercio Oliveira) - Eu quero agradecer ao Relator João Arruda.

Antes de os expositores responderem, eu gostaria de cumprimentar o Deputado Eros Biondini, que chega à Comissão neste momento, e o Deputado Vitor Lippi. Inclusive, quero passar a palavra ao Deputado Vitor para que faça também perguntas à Mesa. Depois, Deputado Eros Biondini, se tiver alguma contribuição também, fique à vontade. Em seguida, os expositores respondem a todos.

Tem a palavra o Deputado Vitor Lippi.

O SR. DEPUTADO VITOR LIPPI - Quero cumprimentar o nosso Relator João Arruda, o nosso Presidente em exercício, Deputado Laercio, todos os palestrantes e o nosso Deputado Eros.

Como foi dito aqui, este é dos temas mais importantes deste País. Ele fala não apenas da infraestrutura do Brasil, que precisa das obras — não há infraestrutura sem obras —, mas também de todos os contratos que são feitos pelo

poder público da União, dos Estados e dos Municípios deste País. Tudo depende de contratações: obras, serviços, custeio. Portanto, estamos falando de uma das questões mais relevantes para a eficiência e a moralidade da gestão pública.

Todo mundo quer buscar moralidade, e isso é uma obrigação de todos nós que queremos, vamos dizer assim, o controle dos gastos públicos, a transparência dos gastos públicos, mas nós vemos hoje uma grande complexidade no sistema de licitação aqui no Brasil, o que faz com que praticamente todos os gestores públicos sejam vítimas, porque eles não conseguem velocidade e eficiência. Na maioria das vezes, eles são obrigados a contratar o serviço mais baratinho ou de menor preço, o que faz com que grande parte das terceirizações ou das prestadoras de serviços públicos sejam ruins — muitas vezes elas não honram os compromissos, não pagam os seus funcionários. Enfim, há problemas de toda ordem.

As manutenções dos equipamentos dos hospitais, da estrutura pública também são as manutenções mais baratinhas, o que os senhores já sabem o que significa. Os equipamentos que nós compramos para os hospitais, etc. normalmente são os mais baratos — normalmente, não, isso tem que ser assim. Nós, portanto, vivemos esse dilema entre a moralidade da coisa pública ou a eficiência.

E o poder público foi criado para ser eficiente, para prestar um bom serviço à sociedade. Se ele demora para fazer o serviço, se ele não presta um bom serviço à sociedade, isso também não é bom. Certamente a complexidade desta matéria é muito grande.

Eu escutei aqui ponderações muito importantes sobre essa questão de técnica e preço. Como o Tribunal de Contas e o Ministério Público vão enxergar isso? Isso também nos preocupa. Se houver algum questionamento do Ministério Público, como é que o auditor e o conselheiro vão enxergar isso já que eles não são especialistas, obviamente, para fazer essas análises?

Há uma complexidade muito grande. Queremos buscar o melhor, e o melhor está entre essas questões todas que precisam ser vistas. É óbvio que não podemos abrir mão da transparência. Como foi dito aqui, os sistemas eletrônicos têm que ser comprados e utilizados o tempo todo. Todo mundo tem que saber quem está participando, quem ganhou e quanto é que o poder público está pagando por aquilo,

seja equipamento, seja obra, seja qualquer coisa. Transparência é essencial. No entanto, nós temos que simplificar os processos.

Também aqui eu ouvi boas sugestões: *"Precisamos de projeto executivo".* É verdade. Eu já fui prefeito também. Eu gostaria muito de fazer os projetos executivos — todos eles. Um dos motivos pelos quais acabávamos não fazendo é o problema do tempo. Por quê? Porque o poder público não tem engenheiros suficientes para fazer isso. Nós não temos. Muitas vezes a prefeitura tem cinco, dez, vinte obras ao mesmo tempo. É impossível haver um quadro permanente de especialistas engenheiros para fazer os projetos. Não temos.

Então é preciso elaborar um projeto básico, o que já é complicado, preparar um edital, fazer a desapropriação anteriormente, como já disseram aqui, e haver uma previsão orçamentária. Só que o prefeito fica 4 anos no exercício do mandato. Ele tem que ter previsão orçamentária, tem que definir onde vai ser a obra, tem que desapropriar a propriedade. Vocês sabem a complexidade que existe para se desapropriar uma propriedade no Brasil — às vezes são cinco ou dez propriedades. É preciso elaborar o projeto básico. Para tanto, tem que se fazer todo um edital, o que demora alguns meses. E então para fazer o projeto executivo, é preciso elaborar um edital, o que também é complexo, para contratar, para licitar uma empresa especializada para fazer os projetos executivos. Esses projetos executivos demoravam em média 6 ou 8 meses para serem entregues. Depois disso, será elaborado o edital da obra. E o edital demora mais uns 60 dias, porque ele precisa dessa complexidade toda. Então vamos para o processo de licitação, que demora de 3 a 6 meses no mínimo. Só depois que se inicia a obra. Então, a obra já está começando quase no último ano de governo. Eu gostaria de saber qual prefeito que vai conseguir começar e concluir uma obra. E muita gente ainda critica: *"O prefeito só entrega obras no último ano".* Meu Deus do céu! Coloquem isso num cronograma para verem o quanto demora para se fazer o ideal.

Vejam a complexidade da nossa questão, não é, Deputado João Arruda? Nós precisamos buscar agora a eficiência, nós precisamos reduzir o tempo. É preciso termos uma compreensão de que os Municípios não têm toda essa estrutura e que nós temos processos licitatórios que exigem um tempo demasiadamente grande.

Não é o assunto da Mesa hoje, mas imaginem o que existe de viaturas paradas neste Brasil por falta de peças porque é necessário fazer processos licitatórios das peças. Isso faz com que ambulâncias fiquem às vezes 2, 3 ou 4 meses paradas, assim como os tratores, por falta de pneus, etc. Quantas pessoas da segurança pública estão paradas porque as viaturas estão paradas esperando peças? Vejam a complexidade e como isso é importante para a eficiência do poder público! Imaginem os milhares de itens que têm que ser comprados isoladamente nos hospitais em processos licitatórios! Isso demora meses — às vezes, 1 ano. Muitas vezes deixam de fazer cirurgias, os serviços deixam de ser prestados, os exames deixam de ser realizados por conta disso.

Isso coloca para nós, certamente, um grande desafio. Como simplificamos isso? Como buscamos eficiência? A eficiência está diretamente relacionada ao tempo de solução dessas questões.

Eu gostaria de cumprimentar cada um de vocês. Minha fala foi apenas para contextualizar. Eu sei que todo mundo traz boas ideias. Agora nós precisamos descobrir o que fazer para que essas ideias sejam colocadas em prática, com a melhor resposta para a sociedade. E a melhor resposta para a sociedade é pagarmos o menor preço com qualidade e rapidez, com eficiência. Minha fala foi apenas uma ponderação. As propostas são importantes. Vai caber certamente ao nosso Relator, com a ajuda dos membros desta Mesa, buscar um consenso e uma possibilidade de que isso aconteça dentro desse tempo que a gestão pública tem, com a urgência da execução dessas obras, serviços e contratações necessários.

Obrigado, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Laercio Oliveira) - Eu agradeço a participação sempre oportuna e precisa do nosso colega Deputado Vitor Lippi.

Com base nos fundamentos colocados de uma forma muito clara pelo Relator João Arruda e pelo Deputado Vitor Lippi, eu gostaria de saber se alguém quer iniciar a fala agora ou se eu preciso fazer a indicação do próximo orador. *(Pausa.)*

Tem a palavra o Sr. Carlos Eduardo.

O SR. CARLOS EDUARDO LIMA JORGE - Deputado João Arruda, desde a primeira conversa que nós tivemos, eu tive a certeza do empenho, do conhecimento e da dedicação que certamente o senhor imprimiria e está imprimindo nesta

Comissão, ouvindo as mais diferentes representações de setores que se envolvem em processos de licitação e contas públicas.

O alerta que eu dei de não haver pressa é realmente para o senhor ter a tranquilidade de manter o seu cronograma. Realmente não há pressão externa nenhuma — infelizmente não há, porque, se houvesse grandes programas de obras que exigissem rapidamente a edição de uma lei, isso seria até muito bom para a economia.

Com relação ao *timing* de desapropriação e da licença ambiental, sem dúvida alguma a licença ambiental prévia deve constar do edital já no seu início. E a licença de instalação é condicionada, para a administração pública fornecer a ordem de serviço para ter início a obra. Eu digo até que é importante a licença ambiental prévia constar do edital porque ela tem influência direta em orçamento e no próprio projeto que está sendo apresentado. Ela tem realmente impacto nas soluções ambientais. Pode ser que sejam necessárias mudanças no projeto, etc. Então transferir isso para um momento posterior é risco para todas as partes.

Com relação à desapropriação, sem sombra de dúvida o gerenciamento melhor da desapropriação é feito pelo poder público, até porque depende dele o ordenamento jurídico para que seja feita a desapropriação.

Então, a desapropriação também é uma atribuição inicial no processo licitatório. Se, por algum motivo, ela for transferida para a iniciativa privada, nós conversamos bastante sobre o elemento no qual ela pode estar calcada, que é a matriz de risco que compõe o contrato. Ali o processo de desapropriação pode já estar, de certa forma, avaliado em termos de valores, mas a responsabilidade de quem faz pode estar bem definida na matriz de risco, que acompanha o edital de licitação. O desejável é que a atribuição da efetivação da desapropriação seja do próprio poder público.

Em relação ao critério de seleção — comentamos bastante sobre isso aqui —, do meu ponto de vista, a questão do seguro de execução é parte desse processo. Existem critérios claros, principalmente na seleção de propostas, Deputado. O que vemos hoje é a redução significativa do nosso mercado de obras públicas, por conta da perda de capacidade de investimento da União, dos Estados e dos Municípios, e a infantilização da administração pública — esse é um termo que um Ministro do

Tribunal de Contas da União tem usado —, que é o medo do administrador público de colocar o CPF dele em qualquer coisa que diga respeito legitimamente a um termo aditivo, a um reequilíbrio de contrato ou mesmo a uma aceitação de proposta exequível que não seja a de menor preço.

Investir no critério de seleção de maneira adequada, dando segurança para o administrador entender que ele está julgando a melhor proposta e não a menor proposta, é um dos principais pontos por meio dos quais nós conseguimos filtrar empresas, colocando seriedade no processo licitatório e evitando esse aventureirismo que vemos, inclusive por conta de um uso distorcido de um instrumento que está na Lei Complementar das Micro e Pequenas Empresas, que dá a vantagem de 10% no empate ficto para empresas que sejam de micro e pequeno porte.

Infelizmente, o que temos visto é a utilização errada desse empate ficto, dessa vantagem, através de empresas laranjas que vêm acumulando obras muito, mas muito acima do potencial e da capacidade do que uma empresa de micro e pequeno porte pode desempenhar.

Com relação ao superfaturamento, houve um comentário que o senhor fez. Eu acho que essa lei detalha como deve ser feito corretamente o orçamento público, não o engessando em matrizes nacionais, que servem para modelos genéricos, como os sistemas de custos unitários SINAPI e SICRO. Se permitirmos a flexibilidade, dentro da lógica da engenharia da construção, de um bom orçamento, eu acho que vamos contribuir, e muito, para cercar esse rótulo de superfaturamento, muitas vezes usado de maneira indevida.

O preço global e o preço unitário, que foi um outro comentário que o senhor fez, são dois sistemas diferentes. Eu acho que não há preferência nem por um, nem por outro, desde que esteja muito clara a forma como você é remunerado e desde que esteja claro como vai ser medido o serviço. Se eu fiz uma licitação por preço unitário e venci por preço unitário, é assim que vai ser o procedimento de medição do que eu executei e a minha forma de remuneração.

Eu acho que há uma invasão muito grande. Temos visto isso. Eu não vou culpar a administração, mas “culpo”, entre aspas, a fiscalização e controle. Eu ganho uma obra por um determinado valor, eu forneci um preço global, mas passo a ser

fiscalizado no meu preço unitário. *"O senhor disse que ia comprar cimento por 100 reais, mas o senhor está comprando por 80 reais."* Já foi dito aqui na Mesa: não deve ser criminalizada a eficiência da empresa. Eu estou entregando a obra pelo mesmo preço. Se eu tive a capacidade de comprar melhor, de dar uma solução técnica melhor, aí é uma questão de eficiência da empresa, a não ser que seja por preço unitário — aí eu estou sendo remunerado dessa forma.

O pregão zero tem total apoio da Câmara Brasileira da Indústria e da Construção. Há um desvio de finalidade: não se trata de valor de obras — até 150 mil, até 170 mil reais —, não é o instrumento apropriado para licitações de obras e serviços de engenharia.

O resto o pessoal responde.

Obrigado, Deputado.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Laercio Oliveira) - Vamos passar a palavra para o Sr. Carlos Roberto Soares Mingione, para as suas considerações.

O SR. CARLOS ROBERTO SOARES MINGIONE - Eu vou aproveitar e responder duas perguntas de uma vez só.

Eu vou começar esclarecendo a questão do prazo para a elaboração de projetos e para a entrega do projeto antes da licitação e dentro, de repente, de um período de governo.

Primeiramente, o Estado tem que fazer um planejamento de médio e longo prazos — não é um planejamento de governo, é um planejamento de Estado. Precisamos mudar essa cultura em toda a sociedade brasileira. Esse é o primeiro ponto.

A segunda questão é: havendo planejamento, você sabe o que vai implantar, você pode, a cada ano, ter um recurso para ir projetando o que vai implantar lá na frente, o que vai contratar de obra lá na frente. Assim, você teria uma sequência de elaboração de projetos e de contratação de obras.

É por isso que falamos: não dá para, de um dia para o outro, você falar que tem que haver um projeto executivo. Nós propomos até pelo menos 3 anos a partir da promulgação da lei. São 3 anos para podermos ter a contratação de projetos que atendam um planejamento feito para médio e longo prazos.

Com relação à questão de a seguradora acompanhar o projeto, a rigor hoje já temos uma atividade da supervisão de projetos, que é executada por empresa especializada em elaboração de projetos. Ela é contratada pelo órgão público para acompanhar a elaboração do projeto. Isso é feito quando o órgão não possui quadros técnicos adequados para fazer essa supervisão.

Contratar uma seguradora que não tenha *expertise* nem conhecimento técnico não me parece a melhor solução. A manutenção desse acompanhamento por profissionais realmente capacitados me parece o melhor caminho — seria manter o que já existe.

Eu não entendi muito bem a questão da apresentação prévia da vantagem na licitação, mas vou esclarecer o seguinte: a vantagem da licitação é justamente a contratação de obra sem o projeto, porque eventualmente um gestor público pode falar para alguém da área de execução de obras: *"Eu tenho interesse em contratar a obra, mas só com anteprojeto".* Digamos que esse construtor comece a desenvolver o projeto antes da publicação do edital. Licitação de projeto é um caso normal, acontece de um dia para o outro: *"Vou publicar. Eu quero contratar para a elaboração do projeto de tal estrada".* O processo sai. Ninguém tem como começar a desenvolver o projeto antes. Ele é desenvolvido na sequência.

O que, a meu ver, realmente dá a chance para alguma vantagem ou informação privilegiada é a contratação de obras sem projeto prévio.

Ainda falta a pergunta sobre técnica e preço com relação aos tribunais. Os tribunais aceitam perfeitamente a licitação por técnica e preço. O que existe, às vezes, são alguns questionamentos quanto aos critérios utilizados. Até o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, que atua um pouco mais, e mesmo o TCU aceitam alguma subjetividade — eles chamam de subjetividade. Para nós, não se trata de subjetividade. Subjetividade existe para o leigo. O leigo, quando analisa uma proposta técnica, acaba fazendo uma análise de fato subjetiva.

Nós podemos ver que todos os profissionais contratados pelos tribunais passaram por exames, inclusive por um exame de redação. Quem analisa uma redação tem que ser especialista para fazê-lo. Este é um critério que se pode dizer subjetivo? Acredito que não. Especialista é aquele que sabe analisar a redação que

foi elaborada. Da mesma forma, para analisar uma proposta técnica, é preciso haver um profissional que saiba analisá-la, isento, digamos, de aspectos subjetivos.

Dificilmente vemos um tribunal questionar a técnica e o preço. Nós vimos alguns processos em que, acho, não se empregaram pelo objeto da contratação, mas não por uma contratação de um serviço técnico especializado de natureza predominantemente intelectual.

O prazo para elaborar o projeto varia muito, depende do tipo do projeto, da sua complexidade e do porte da obra. Há projetos que se elaboram em 60 ou 90 dias, e há projetos que levam por volta de 1 ano, tranquilamente.

A pergunta diz respeito ao preço e ao escopo do projeto. Nós precisamos saber exatamente o que se quer projetar, para se definir o prazo. Ele varia muito, em razão do porte e da complexidade do projeto.

O SR. DEPUTADO JOÃO ARRUDA - Diante da importância de que se reveste o projeto, faço uma última pergunta. Pelo que entendi, vocês não concordam que seja feita a contratação integrada. Quando houver a contratação integrada, é preciso que se contrate um projeto executivo, pelo menos o básico.

Na contratação integrada, existe uma proposta de teto, para que se enquadre o valor de obras maiores cujas contratações não são integradas? Existe uma proposta neste sentido? Vocês concordam que isso seja feito em todos os sentidos? Ou defendem que haja o projeto básico, o projeto executivo, da obra até um valor tal, um valor “x”, e é acima disso que a contratação não pode ser integrada? Existe um meio-termo para avançar neste sentido?

O SR. CARLOS ROBERTO SOARES MINGIONE - Nós entendemos que a contratação, de forma geral, tem que se dar com projeto executivo. Há alguns casos que envolvem inovação tecnológica ou tecnologia de domínio restrito no mercado, para os quais a lei já prevê as condições. Trata-se de algumas variáveis que condicionam a utilização da contratação integrada.

Nós também entendemos que não adianta ser obra de qualquer valor: é preciso que a obra seja realmente de grande porte. O que temos visto hoje é que obras de recuperação, como reforma de rodovia, têm sido feitas por contratação integrada — não evolvem nenhuma inovação. Assim, não se justifica este tipo de contratação.

O certo seria realmente fazer os projetos e depois contratar a obra com o maior universo de licitantes possível, em vez de simplesmente apenas aqueles que têm condições de elaborar algum projeto ou estudo, para fazer um orçamento e, assim, participar do processo licitatório. Portanto, nós entendemos que a contratação integrada é factível em algumas situações.

O SR. DEPUTADO TONINHO WANDSCHEER - Eu queria levantar mais uma questão. Existem soluções técnicas de obras que, às vezes, não estão em determinado projeto executivo. Desta forma, eu faço uma pergunta ao Relator. O Estado licita uma obra com um projeto executivo: uma ponte feita com arco, por exemplo. A empresa que ganhou a licitação propõe, pelo mesmo preço, uma nova condição, uma ponte estaiada, por exemplo, que para aquela empresa é melhor.

Não dá para colocar na legislação que a empresa pode fazer isso, desde que o objetivo seja alcançado, mantido. Esta é uma questão que sempre me preocupa: por que não se pode mexer no projeto, desde que se atenda ao interesse do projeto? Não sei se o senhor entendeu o que disse.

O SR. CARLOS ROBERTO SOARES MINGIONE - Entendi.

A primeira questão é que não existe engenharia ou arquitetura consultiva que trabalhe fazendo projetos só para o Governo ou só para o contratante privado ou outra que trabalhe apenas para empreiteiras ou construtoras. Geralmente, são os mesmos profissionais, que estão ora de um lado, ora de outro.

O profissional atualizado, que realmente tem acompanhado a evolução do mercado, propõe, sem dúvida alguma, a melhor solução para certo caso. Em se fazendo uma mudança depois, se foi feita uma contratação na qual se acha que é preciso que seja seguida determinada proposta ou que tenha sido contratado um projeto executivo, e o cliente, ou contratante, ficou satisfeito com o projeto e com o valor, eu acho que, neste caso, não se deveria mudar o projeto.

No entanto, diante de eventuais mudanças na forma de fazer, que já foram mencionadas aqui, acho que isso seria aceitável. Às vezes, contrata-se um projeto em que se prevê estrutura de concreto armado moldado *in loco*. Se o contratado quiser, em vez de moldar *in loco*, montar uma usina e fazer pré-moldado, com o mesmo valor, com o mesmo preço global, eu acho que isso é perfeitamente possível. A lei poderia prever isso, sim.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Laercio Oliveira) - Deputado Toninho, a pergunta está respondida? *(Pausa.)*

Tem a palavra a Sra. Maria Estela Abramides Testa.

A SRA. MARIA ESTELA ABRAMIDES TESTA - Deputado João Arruda, eu sugiro, para proteger o gestor público de receber um equipamento chinês que futuramente dará problema de manutenção, que haja uma margem de preferência para a indústria nacional: 25% ou 30% para a empresa que está no Brasil, como manutenção e assistência técnica. O atestado de capacidade técnica, é claro, ajudaria bastante o gestor público. *Performance* e capacidade técnica são dois pontos num edital que poderiam resolver ou, pelo menos, ajudar a resolver este problema.

O SR. DEPUTADO JOÃO ARRUDA - Antes de o Emir falar, pergunto a ele se existe uma proposta da BRASINFRA para — esta questão foi levantada pelo Deputado Toninho em debate que fizemos aqui sobre as grandes empresas criarem pequenas empresas e acolher o benefício da Lei Complementar nº 123, de 2006, que coloca as pequenas empresas numa situação privilegiada — mantermos os benefícios para as pequenas empresas, favorecendo a economia das pequenas cidades, a economia regional, as compras regionais, e, ao mesmo tempo, travarmos a tentativa das grandes empresas de criar pequenas empresas para obter benefício, em detrimento das grandes, nas concorrências públicas.

O SR. EMIR CADAR FILHO - Muito obrigado pela pergunta, Deputado.

Eu vou começar por ela, que está fresca na cabeça. Foi muito bem lembrado o problema das EPPs. O que nós queremos é a defesa das EPPs. Hoje o que temos são empresas mal-intencionadas, criando falsas EPPs, usando a lei e tomando todas as obras das EPPs verdadeiras.

O que nós buscamos hoje — esta é uma falha da Lei nº 123, mas que pode ser corrigida por esta mesma lei — é a limitação do valor que as empresas podem ter em contrato, para usar a vantagem da diferença de 10% do melhor preço para uma empresa EPP. Ela continua totalmente apta a ganhar novos contratos.

Hoje empresas de EPPs, que chamamos de falsas EPPs, estão ganhando contratos de 20 milhões, 30 milhões, 40 milhões, 70 milhões de reais. Eu conheço casos de empresa EPP que faturou, no ano anterior, até 3.600 e agora passou a

faturar 4.800, ganhando uma obra de 70 milhões de reais. Isso é praticamente uma fraude esfregada na nossa cara.

A proposta da BRASINFRA cria um parágrafo que diz que as microempresas e empresas de pequeno porte não poderão contrair, com o benefício previsto neste artigo, no mesmo ano/calendário, contratos cujos valores somados extrapolem o dobro da receita bruta prevista no art. 3º, para seu enquadramento, devendo o órgão ou a entidade licitante exigir declaração de observância deste limite na licitação.

Isso quer dizer que ele tem uma vantagem. Ele é uma EPP? Na primeira licitação de 2 milhões, 3 milhões, 4 milhões, ele pode usar da vantagem dele. Na segunda licitação, de mais 3 milhões, ele ainda pode, sim, usar da sua vantagem. Mas, quando já tiver contraído 9,6 milhões em contrato no ano, daí para a frente, ele já não é EPP. Ele já está usando da prerrogativa de uma lei para ser, digamos, esperto. Assim, ele passa a concorrer em igualdade de condições, o que não quer dizer que ele vá perder a competitividade, não. Ele vai perder a vantagem, que nós achamos ser muito bem-vinda, desde que usada em pequenas cidades, em cidades regionalizadas, como o senhor lembrou. Ela é muito bem-vinda para proteger um sistema, o núcleo das pequenas empresinhas de cidade. Mas está sendo usada nas grandes obras como manobra da lei. Nós temos uma proposta que será entregue aos senhores.

Voltando às perguntas anteriores, o senhor me perguntou sobre a qualificação econômica. Trata-se de duas coisas. A qualificação técnica é aquela em que defendemos a manutenção dos atestados técnicos, com nível 50%, mostrando que a empresa tem técnica para fazer a obra a que se propõe. A qualificação econômica é que ela tenha, como diz a palavra, capacidade financeira para suportar o que a obra vai gerar de custos: folha de pagamento, compra de materiais, contração de empréstimo, capital de giro em banco. Se isso não for observado e se for substituído por uma garantia, que nem existe no mercado hoje — consta da proposta, mas não existe —, nós achamos que será mal utilizado. Se isso fosse bem utilizado, tudo bem. Mas nós sabemos que as empresas vão começar a cobrar “x” mil reais para uma empresa boa, mas 100 mil reais de uma empresa muito ruim que não tiver capacidade financeira de entrar naquela obra para aquilo.

A nosso ver, não se pode deixar de observar isso. Achamos que é segurança para o poder público observar a qualidade econômica da empresa para determinada obra. Isso é medido por índices, e não quer dizer que ela está fora de tudo. Ela está fora de uma obra grande para a qual talvez não ela tenha capacidade. Numa metade como aquela ela acaba se enquadrando.

O fato é que não se está tirando nem colocando ninguém. Você está colocando cada um na sua prateleira, de acordo com a capacidade financeira que possui. Eu já falei a este respeito.

O senhor me perguntou se há alguma proposta para responsabilizar algum atraso de pagamento. Nós propomos que tem que ser responsabilizado o agente público, o ordenador da despesa, ou o Diretor-Geral do órgão, no seu CPF, porque o que ele está criando é um dano ao Erário, e ele não pode fazê-lo impunemente. Ele tem que ser responsável. É muito melhor o Estado ter 10 obras boas e entregues do que 20 obras iniciadas, mas nenhuma entregue. Portanto, ele tem que ter a responsabilidade de, quando der uma ordem de serviço, ter o dinheiro para entregar a obra à população.

Eu deixo a cargo dos senhores o pensar no “como”. Porém, não temos dúvida de que, se ele não for responsabilizado, se continuar como hoje, ele ferirá as cronologias e todo o andamento do contrato, pagando como acha melhor. No dia seguinte, quando ele deixou de pagar — ele paga não apenas a uma empresa, mas a todas as empresas naquele mês 100 milhões no mês —, o dano que ele causou às empresas, para ele, não tem problema nenhum. Ele tem que saber que é responsável pelo que ele faz de bom e de ruim. Portanto, nós estamos propondo que ele seja responsabilizado.

Outra proposta que eu queria colocar não consta em lugar nenhum, mas eu quero debatê-la com os senhores. Estamos falando de garantia das empresas, ou seja, sair de 5%, ir para 20% ou 30%, não importa. A cada hora, nós protegemos mais o Governo das empresas. Por que não fazemos o contrário? Por que os dois lados não estabelecem uma garantia? Por que as empresas não colocam a garantia de 20%, e o Governo não cria um fundo garantidor, um fundo blindado, que não pode ser tocado? Isto é segurança jurídica. Ou um pulmão de 30% do valor da obra em cada obra que ele der ordem de serviço? Mas ele vai pagando fora daquela

conta, e chega uma hora em que ele não tem dinheiro aquele mês: ele pega dessa conta mais 10% e vai diminuindo aquele pulmão, quer dizer, o sinal amarelo acende, mostrando que ele não tem dinheiro para executar a obra que contratou e está fazendo uma gestão.

Portanto, eu sou a favor — eu não sei como, estou lançando uma ideia — de nós também garantirmos os dois lados. Por que não, se todos somos iguais, se o Estado está aqui para contratar, e nós estamos aqui para entregar a obra? Nem que seja uma garantia bancária, do Banco do Brasil, da Caixa Econômica, e nós tenhamos a garantia do pagamento? Eu acho que seria uma saída, um meio-termo. Você se responsabiliza, mas ele também tem a garantia das costas largas do Governo para ajudar na gestão.

Esta é uma opção em que eu pensei e deixei para refletirmos, o fundo garantidor. Mas que ele realmente saia do papel e seja blindado, porque o que enxergamos na gestão é que os Governos conseguem pôr a mão em qualquer dinheiro que exista. Passa uma lei, não sei o que acontece, nós não entendemos, porque não somos engenheiros, executores de obra, mas o Governo consegue pôr a mão em qualquer dinheiro. Este dinheiro teria que realmente ser blindado para isso. É uma ideia que nós lançamos para os senhores poderem estudar.

Muito obrigado, Deputado Laercio Oliveira.

O SR. CARLOS EDUARDO LIMA JORGE - Se posso dar uma opinião, acho importante o que o Emir mencionou. Este princípio já existe na parceria público-privada, que exige a contraprestação do poder público. Mas, para ter segurança quanto a esta contraprestação, é preciso haver a garantia da contraprestação do poder público, que nós sabemos que não é bom pagador.

Várias PPPs não conseguem parar em pé exatamente porque não têm fundo garantidor da parte do Estado. Este princípio já existe na parceria público-privada. É preciso estendê-lo às obras ordinárias.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Laercio Oliveira) - Passo a palavra ao Sr. Evaristo Augusto Pinheiro Camelo.

O SR. EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO - Obrigado pelas perguntas, Deputado João Arruda.

Vou começar pela primeira pergunta que V.Exa. fez, sobre o pregão do limite de 100 mil reais. O ideal seria zero. Esta é a nossa opinião. Obviamente, se fossem 100 mil reais, o setor aceitaria. Não haveria como não aceitar. Mas o ideal é zero.

O SR. DEPUTADO JOÃO ARRUDA - Não. A proposta é zero.

O SR. EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO - Então, pronto.

O SR. DEPUTADO JOÃO ARRUDA - Cem mil reais, dispensa de licitação para os Municípios.

O SR. EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO - Entendi.

O SR. DEPUTADO JOÃO ARRUDA - Os Estados, também.

O SR. EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO - Entendi. Isso, sim, seria aceitável.

A segunda pergunta foi com relação à redução da garantia. O contrato prevê ritos contratuais, ou seja, etapas de cumprimento contratual. Digamos que eu tenha uma estrada de mil quilômetros. A primeira medição será feita com 30 quilômetros, 50 quilômetros, 100 quilômetros. À medida que isso vai sendo cumprido, vai sendo liberada proporcionalmente parte da garantia ali presa. Isso impacta o limite que a empresa pode dar como garantia a outras obras de que ela queira participar.

É neste sentido que nós estamos pensando: em ter o máximo possível de empresas competindo. Senão, menos empresas serão aptas a competir nos diversos certames que eventualmente existam. À medida que a empresa vai cumprindo as etapas previstas em contrato, proporcionalmente a garantia vai sendo liberada.

Quanto à pré-qualificação, é positivo o que está aqui no texto, mas esta é uma opção do gestor ou administrador público. Defendemos, pelo menos nas obras de grande vulto, que isso seja um dever. No caso de obra de grande vulto, em que a qualificação é algo mais complexo, nós defendemos que a etapa de pré-qualificação seja obrigatória. Este ponto é extremamente importante.

Outros colegas também comentaram a flexibilização quanto à qualificação técnica, como está previsto no texto original, que foi aprovado no Senado. Esta qualificação por qualquer outro meio é algo que deteriora, e muito, a escolha da empresa mais qualificada para prestar o serviço. Isso pode trazer problemas para o gestor público. Este é um ponto importante.

Em obras ultracomplexas, como montagens industriais complexas ou usinas hidrelétricas, deixar uma qualificação flexível ou não fazer uma pré-qualificação anterior pode gerar problemas.

Eu já comentei o problema da insegurança jurídica do gestor público ao tomar a decisão de contratar pelo menor preço e descobrir que há um pequeno ou um grave problema depois, na qualificação do menor preço. Ele fica entre a cruz e a espada porque fica com o órgão de controle no pescoço dele, para saber como vai justificar e desabilitar o menor preço.

Com relação à improbidade, o ponto da garantia é o seguinte: a indústria de seguros e garantias é uma indústria de gerenciamento de risco. Existem basicamente dois tipos de apólices: uma apólice incondicional e uma apólice condicional. Na apólice incondicional, quando acontece um sinistro, a pessoa aciona o seguro, e este automaticamente lhe paga. Não vão lhe perguntar onde você estava, como tudo aconteceu. Vão simplesmente lhe pagar. Existem algumas apólices que são assim.

EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO

Em geral, no mundo, no setor de infraestrutura, no setor de obras, não há apólices incondicionais. A regra são, portanto, apólices condicionais. O que isso significa? Quando acontece um sinistro, a seguradora faz algumas perguntas. Digamos que a empresa, por ter quebrado, não pôde completar a obra para a qual foi contratada. Assim, ocorreu o sinistro, e ela tem que avaliar ou pagar ao Governo, ao contratante, ou assumir a obra. Ela vai perguntar: *"O pagamento estava regular?"* O Estado diz: *"Não, não estava"*. Ela vai falar: *"Então, este é um elemento de escusa do sinistro".* É um elemento de perda do benefício, da apólice.

O Governo, o contratado, aciona a seguradora para receber de volta o prêmio que pagou, porque não deu causa ao sinistro, fica sem a obra e tem que fazer novamente uma licitação, por falha do próprio Governo.

Como os senhores podem perceber, este ponto da questão do pagamento é um elemento central. Eu convirjo para o que disseram meus colegas aqui: existem bilhões de ativos reais, inclusive imobiliários, nos Estados, nos Municípios brasileiros e na própria União, que não são usados, ou seja, não são gerenciados da melhor maneira possível, para assegurar a execução de obras públicas. Não digo vender, não; eu digo utilizar o bem, o patrimônio público, para lhes extrair renda e para que

possamos ter um fundo ou mecanismos que possibilitem ao Brasil investir mais em planejamento de obra pública, em bons projetos, e para que possamos executar as obras de que o Brasil precisa.

É importante lembrar que o Brasil investiu, no ano passado, 1,4% do PIB em infraestrutura. Para mantermos a infraestrutura existente, teríamos que ter investido 3%, ou seja, investimos menos da metade do necessário. Isso daria, mais ou menos, 300 bilhões de reais.

Este é, portanto, o ponto mais relevante: como vamos conseguir direcionar os recursos públicos e usá-los com qualidade.

O Deputado Lippi fez um comentário sobre o prazo político eleitoral, que é legítimo, para se planejar e executar uma obra pública. Eu acho que a melhor maneira, Deputado, talvez seja inverter a lógica. Deve-se criar, sim. À medida que o carro vai andando, temos que trocar o pneu. Devem-se executar as obras e, ao mesmo tempo, fazer um banco de projetos para que os diversos governantes que assumirem priorizem e executem as obras que estão naquele banco de projetos. Eu acho que isso é muito do que a PPI tem feito com grande sucesso nas concessões. Temos que replicar este bom modelo, que já figurou no Brasil no passado, para a obra pública, porque hoje a PPI se dedica mais intensamente à concessão.

Eu acho que podemos replicar este modelo no caso da obra pública, que é um modelo de governança plural, colegiado. Isso diminui um pouco a pressão eleitoral quando se trata de escolher o projeto que será priorizado. Nós podemos escolher um projeto que efetivamente seja o melhor, em termos de retorno econômico e social para o Brasil. Ao mesmo tempo, criamos uma carteira de projetos a serem executados.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Laercio Oliveira) - Muito obrigado, Evaristo.

Concedo a palavra ao Deputado Toninho Wandscheer.

O SR. DEPUTADO TONINHO WANDSCHEER - Eu volto a este tema, não porque eu seja contra as pequenas empresas, mas porque o Prefeito de uma cidade como a minha, a Fazenda Rio Grande, que tem cento e poucos mil habitantes, representa cem mil moradores. Lá deve haver cinco ou seis microempresas. O Prefeito privilegia cinco empresas e paga mais caro por uma obra pela qual podia pagar mais barato. Eu pergunto: por que tem que haver esta margem de 10% às

microempresas? Se eu fosse contratar uma obra para mim, eu ia querer escolher a melhor obra pelo menor preço. Então, essa é uma questão que tem que ser levada em conta. Se não, estamos usando dinheiro para subsidiar pequenas empresas.

Se esse é o objetivo do Governo, ele não pode colocar isso numa competição em que as empresas têm que fazer a obra. Nós sabemos que a pequena empresa tem menos custos, tem vantagens fiscais, tem ainda vantagens quanto a preço.

Eu acho que a vantagem quanto a preço não é justa. Quero levantar esse tema aqui porque quem paga é o povo. Eu estou fazendo o povo pagar mais caro, privilegiando algumas pessoas da minha cidade — são meus amigos, são empreiteiros meus amigos, companheiros —, mas eu tenho que levar em conta o custo da obra como prioridade. Essa é a minha posição.

Eu volto a afirmar isso. Sei que esse é um tema polêmico. Inclusive, fui cobrado na minha cidade depois que me pronunciei aqui, na vez anterior, mas eu continuei falando aquilo que eu penso. Eu creio que se pode dar sim as mesmas condições, mas isso não significa que se pode cobrar mais caro por uma obra que pode ser feita da mesma forma por um valor menor. A meu ver, isso tem que ser resolvido nessa lei.

O SR. DEPUTADO JOÃO ARRUDA - É importante que fique claro que o grande problema é uma lei complementar de 2006. Para que seja modificada, é preciso que seja aprovada outra lei complementar — pelo menos esse é o entendimento dos consultores. Não daria para fazer isso através do projeto.

Agora, quanto à sugestão deles, não sei se seria possível. Vamos discutir isso com o passar do tempo.

Eu gostaria de perguntar ao Evaristo o seguinte: se nós, através da proposta, obrigássemos o seguro-garantia a assumir a obra, mesmo com atraso no pagamento, isso não resolveria o problema?

O SR. EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO - Deputado, em tese, resolveria, mas, na prática, a seguradora vai ter que assinar o contrato. Não represento o mercado segurador, mas digo que, se eu fosse uma seguradora, não assinaria esse contrato.

Não haverá apetite das seguradoras para assumir esse risco, que é chamado de risco não gerenciável. Seguradoras odeiam assumir riscos não gerenciáveis. Foi

por isso que se tentou criar na ABGF um veículo justamente para suprir riscos não gerenciáveis, o Fundo Garantidor de Infraestrutura — FGIE. Esse fundo foi criado, mas não está operativo ainda, está no âmbito da ABGF. Foi criado exatamente para assumir esse tipo de risco que não é gerenciável pelo mercado segurador.

O mercado segurador assumirá os riscos que ele consegue mensurar, avaliar e precificar. O mercado segurador vai assumir todo risco que ele consegue avaliar e precificar, e ele vai cobrar por isso.

Então, retirar do Estado um risco que é inerente à atividade estatal... Cabe a nós, ao discutir a legislação, estabelecer os incentivos para que o gestor público não descumpra a regra. Eu acho que esse é o nosso desafio.

O SINICON, a BRASINFRA e a CBIC também têm propostas nesse sentido.

O SR. DEPUTADO JOÃO ARRUDA - Nesse caso, quem está descumprindo a obrigação é a empresa, que está atrasando os pagamentos do seguro-garantia.

O SR. EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO - Não, na verdade, quem a está descumprindo é o Estado, que não mede o que precisa medir e não paga à empresa. Se ela descumpre o contrato por causa da falha no pagamento...

O SR. DEPUTADO JOÃO ARRUDA - Sim, claro.

O SR. EVARISTO AUGUSTO PINHEIRO CAMELO - É nesse sentido que estou fazendo o comentário.

O SR. PRESIDENTE (Deputado Laercio Oliveira) - Nós vamos deixar de deliberar os requerimentos que constam da pauta de hoje porque foi iniciada a Ordem do Dia no plenário da Casa. Nessa situação, o Regimento Interno não nos permite continuar.

Eu agradeço a presença dos expositores: Carlos Eduardo, que está aqui representando a Câmara Brasileira da Indústria da Construção — CBIC; Evaristo Camelo, Presidente do Sindicato Nacional da Indústria da Construção Pesada — SINICON; Carlos Roberto, Presidente do Sindicato Nacional das Empresas de Arquitetura e Engenharia Consultiva — SINAENCO, que precisou sair porque tinha um voo agora; Emir Cadar Filho, Presidente da Associação Brasileira dos Sindicatos e Associações de Classe de Infraestrutura — BRASINFRA; e Maria Estela Abramides Testa, Presidente do Sistema Nacional das Indústrias de Equipamentos

para Saneamento Básico e Ambiental — SINDESAM, que representa neste ato a Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos — ABIMAQ.

Agradeço a presença de todos

Nada mais havendo a tratar, vou encerrar os trabalhos de hoje, mas antes convoco nova reunião para a próxima terça-feira, dia 10 de abril, às 14h30min, no Plenário 13, situado no Anexo II.

Está encerrada a reunião.