

Câmara dos Deputados
CEFOR/ Programa de Pós-Graduação

PROJETO DE PESQUISA – GPE 2015/2016

AUTORES:

Fabiano José Arcadio Sobreira

Coordenador do Grupo de Pesquisa.
Arquiteto e Urbanista. Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Doutor em Desenvolvimento Urbano (UFPE / University College London). Pós-Doutorado em Arquitetura (Université de Montréal). Professor e pesquisador do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)

Paulo Victor Borges Ribeiro

Arquiteto e Urbanista. Mestrando do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU-UnB)

TÍTULO DO PROJETO:

Contratação Pública de Projetos e Julgamento Qualitativo
Análise comparativa entre a legislação Europeia e a Brasileira

Brasília, fevereiro de 2016

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

Título:

Contratação Pública de Projetos e Julgamento Qualitativo

Análise comparativa entre a legislação Europeia e a Brasileira

Autores:

Fabiano José Arcadio Sobreira

Coordenador do Grupo de Pesquisa.

Arquiteto e Urbanista. Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Doutor em Desenvolvimento Urbano (UFPE / University College London). Pós-Doutorado em Arquitetura (Université de Montréal). Professor e pesquisador do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Currículo: <http://lattes.cnpq.br/5774784808181996>

Endereço: Câmara dos Deputados, Anexo I, Sala 2009 – Coordenação de Projetos

Telefone: 3216.4345

Endereço eletrônico: fabiano.sobreira@camara.leg.br

Paulo Victor Borges Ribeiro

Arquiteto e Urbanista. Mestrando do Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília (FAU-UnB).

Currículo: <http://lattes.cnpq.br/5774784808181996>

Endereço eletrônico: paulovbribeiro@gmail.com

Linha de Pesquisa:

Este projeto está associado às seguintes linhas temáticas:

- a) Gestão Pública no Poder Legislativo
Regulação, Políticas Públicas e Accountability e o papel do Legislativo
- b) Processos Políticos do Poder Legislativo
Processo Legislativo
Função Legiferante
Controle e Fiscalização da Administração Pública
- c) Política Institucional do Poder Legislativo:
Participação e Representação da Sociedade

Período Proposto:

12 meses - Maio/2016 a Abril/2017

Resumo:

Trata-se de pesquisa que tem como objetivo realizar análise comparativa entre a legislação Europeia (Diretivas do Parlamento Europeu e regulamentações de alguns países membros - França e Inglaterra) e a Brasileira, no que se refere ao julgamento qualitativo na contratação de projetos de arquitetura pela Administração Pública, em especial considerando os “concursos de projeto” e as “parcerias público-privadas”. Espera-se, como resultado da pesquisa, apresentar breve panorama analítico sobre o debate público relacionado ao tema, a fim de se estabelecer referência crítica para as discussões em pauta no Legislativo Brasileiro e entre os demais atores envolvidos (Administração Pública e Sociedade Civil).

2. APRESENTAÇÃO

Este projeto de pesquisa é um desdobramento da pesquisa realizada no âmbito do GPE/CEFOP entre 2010 e 2013, intitulada “Qualidade e Sustentabilidade Socioambiental na Arquitetura Pública e no Desenho Urbano – Avaliação da Legislação, Critérios Técnicos e Instrumentos de Regulamentação”. A pesquisa resultou no livro “Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído: Legislação, Gestão Pública e Projetos”, publicado pela Edições Câmara em 2014. Um dos enfoques daquela pesquisa se referia à contratação pública de projetos no contexto Brasileiro e observou-se, a partir das diversas contribuições internacionais incluídas no livro, que há divergências importantes entre a legislação e a prática da Administração Pública no Brasil e na Europa, que merecem aprofundamentos e pesquisas complementares.

Além disso, nos últimos anos, também tem se observado no Brasil uma discussão crescente sobre as modalidades de gestão e contratação de projetos na Administração Pública, em especial a confrontação entre “concursos”, “parcerias público-privadas”, e outros modelos de gestão em que a Administração Pública delega a terceiros uma série de serviços e elementos de infraestrutura, com foco no desempenho e na prestação do serviço e a consequente redução da estrutura administrativa. Conflitos importantes de gestão têm sido identificados, em especial no que se refere ao julgamento qualitativo dos projetos e o seu impacto na qualidade e eficiência de serviços, equipamentos e infraestrutura.

É nesse contexto que é apresentado este projeto, que busca identificar e analisar as particularidades (divergências e convergências) das legislações em cada contexto regional (Brasil e Europa), em especial no que se refere à importância do julgamento qualitativo dos projetos de arquitetura.

3. OBJETIVOS

O principal objetivo desta pesquisa é realizar análise comparativa entre a legislação Europeia (Diretivas do Parlamento Europeu e regulamentações de alguns países membros - França e Inglaterra) e a Brasileira, no que se refere ao julgamento qualitativo na contratação de projetos de arquitetura pela Administração Pública, em especial considerando os “concursos de projeto” e as “parcerias público-privadas”.

4. PROBLEMA E JUSTIFICATIVA

A contratação pública de projetos de arquitetura é tema relevante nos debates no Legislativo Brasileiro, na Administração Pública, órgãos de Controle e entre atores da Sociedade Civil relacionados ao tema. Um dos principais pontos de controvérsia se refere ao “julgamento qualitativo” dos projetos e à autonomia entre a atividade de projeto e de execução – tendo em vista a gestão de eventuais

conflitos de interesse. A leitura crítica da legislação, de publicações técnicas e acadêmica e a observação de debates públicos recentes relacionados ao tema revelam diferenças importantes entre a abordagem das legislações Brasileira e Europeia.

O concurso é uma modalidade de licitação destinada a serviços técnicos especializados (dentre os quais os projetos de arquitetura) que tem como foco o julgamento qualitativo das propostas. A Lei de Licitações (8.666/1993, Art. 13, Inciso I) define que os projetos são *serviços técnicos profissionais especializados*. E em seguida, no § 1º do mesmo artigo destaca que:

“Ressalvados os casos de inexigibilidade de licitação, os contratos para a prestação de serviços técnicos profissionais especializados deverão, preferencialmente, ser celebrados mediante a realização de concurso, com estipulação prévia de prêmio ou remuneração”.

Além de dar preferência aos concursos para a contratação de projetos, a Lei 8.666/1993 define algumas diretrizes sobre a realização desses procedimentos. O § 5º artigo 51 define que no caso dos concursos *“o julgamento será feito por uma comissão especial integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não”.*

Apesar de não apresentar detalhamentos sobre os procedimentos e critérios de julgamento, a Lei de Licitações define e detalha o Projeto Básico no Inciso IX do Art. 6º. Além disso, são apresentados no Art. 12 uma série de requisitos de elaboração de projetos que podem ser considerados indiretamente como orientações ao julgamento dos projetos nos concursos.

No que se refere ao contexto do Parlamento Europeu, a principal referência de legislação sobre o tema é a “Diretiva 2004/18/CE” do Parlamento Europeu, publicada em 31 de março de 2004, que trata da regulamentação da contratação de serviços públicos pelos países membros, dedica o Capítulo IV aos Concursos de Projeto e sua regulamentação. O Artigo 67 define a obrigatoriedade do

concurso a partir de determinado valor de serviço, segundo a natureza da instituição promotora. Para a Administração Pública central dos países membros o concurso é obrigatório para a contratação de projetos cujos valores sejam superiores a 162.000 Euros. Sobre a composição do Júri, o regulamento define no Artigo 73 que pelo menos um terço dos membros deve ter qualificação equivalente àquela exigida dos concorrentes. O regulamento, no Artigo 74, destaca a autonomia de decisão do Júri, e define que o julgamento deve ser feito com base no anonimato, com base exclusivamente nos critérios definidos no edital do concurso.

Apesar da contratação de projetos por meio de concursos ser predominante na União Europeia, outra modalidade de contrato e gestão tem se destacado nos últimos anos e – segundo especialistas - colocado em risco o julgamento qualitativo dos projetos: trata-se das parcerias público-privadas (PPPs), contratos de prestação de obras ou serviços em que o foco está na prestação do serviço e não na execução da obra. Por exemplo, em uma PPP na área de saúde o pagamento ao sócio privado é feito com base em índices de desempenho da prestação de serviço hospitalar e não na construção do hospital ou posto de saúde. As decisões sobre o projeto do equipamento público, neste caso, tendem a passar do gestor público para o sócio privado. Um dos questionamentos ao modelo é a falta de qualidade das obras públicas resultantes e o sucateamento da infraestrutura ao final do contrato.

No Reino Unido, onde as PPPs são realizadas desde a década de 1990, há avaliações críticas importantes sobre o sistema, que provocaram a revisão do modelo nos últimos anos. Em julho de 2011 o Parlamento Britânico publicou relatório em que criticava alguns modelos de PPPs e questionava a sua economicidade e seu custo-benefício, no caso de investimentos em obras públicas. Em dezembro de 2012 o governo britânico (HM Treasury) publicou o documento intitulado “Uma nova abordagem sobre as parcerias público-privadas” (*A new approach to public private partnerships*), em que aponta algumas limitações do modelo original, como alto custo do processo, falta de flexibilidade e

falta de transparência. No documento são apresentados novos modelos de parceria, com o objetivo de minimizar ou corrigir os erros e limitações das PPPs.

Ao mesmo tempo, eventos recentes revelam a importância do tema para a Câmara dos Deputados - tanto enquanto instituição Legisladora como instituição gestora de contratos públicos, o que revela a necessidade de atualização e preparação de seu quadro técnico para enfrentar o debate público sobre o tema, já em andamento. No Brasil, a Lei nº 11.079/2004 Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. No que se refere à Câmara dos Deputados, o Ato da Mesa nº 11/2015 (publicado em função do Edital de PMI 01/2015)¹ regulamenta, no âmbito da instituição, os procedimentos para apresentação de projetos, estudos, levantamentos ou investigações a serem eventualmente utilizados em modelagens de parcerias público-privadas.

5. METODOLOGIA

A pesquisa está estruturada metodologicamente em quatro etapas, a saber:

1. Catalogação da Legislação e Bibliografia
2. Leituras, fichamentos e análise do material coletado
3. Elaboração de matrizes e diagramas analíticos
4. Produção de relatório final e artigos resultantes

Na Etapa 1, serão selecionados e catalogados instrumentos normativos, bibliografia técnica e acadêmica e registros de debates públicos no Brasil e na Europa (Parlamento Europeu, Reino Unido e França) relacionados ao tema da “contratação pública de projetos”, com enfoque nos “concursos de arquitetura” e nas “parcerias público-privadas”. Esta etapa da pesquisa, apesar de concentrar as

¹ Edital de Procedimento de Manifestação de Interesse 01/2015, publicado pela Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/transparencia/pmi/apresentacao>

atividades no primeiro bimestre do cronograma, será objeto de atualização e revisão ao longo de todo o período (ver Item 6 – Cronograma).

A Etapa 2 se refere à leitura, fichamento e análise do material coletado na Etapa 1, em especial no que se refere às discussões sobre o “julgamento qualitativo dos projetos” e a identificação de eventuais conflitos de interesse em cada tipo de procedimento. Assim como a etapa anterior, as atividades desta etapa se sobrepõem (com menor intensidade) às atividades das etapas seguintes.

As leituras e análises da etapa anterior serão consolidadas por meio da elaboração e interpretação de matrizes e diagramas analíticos, que correspondem à Etapa 3 da pesquisa.

A última etapa da pesquisa (Etapa 4) se refere à produção do relatório final e à elaboração de artigos resultantes, tanto para publicação no âmbito institucional quanto para submissão a veículos técnicos e acadêmicos de interesse. Além dos artigos e relatórios, que integram o escopo básico da pesquisa, os autores têm intenção – ao final da pesquisa - de realizar seminário técnico sobre o tema, com a participação de diversos atores interessados na discussão: Poder Legislativo, Controle Externo, Universidades e Sociedade Civil (Institutos e Conselhos Profissionais, ONGs, etc).

6. CRONOGRAMA

As etapas descritas no Item 5 serão desenvolvidas de acordo com o seguinte cronograma de atividades, considerando pesquisa a ser realizada entre Maio/2016 e Abril/2017 (12 meses):

Cronograma - Pesquisa				
Etapa	Mai/16-Jul/16	Ago/16-Out/16	Nov/16-Dez/17	Jan/17-/Abr/17
Etapa 01				
Etapa 02				
Etapa 03				
Etapa 04				

7. BIBLIOGRAFIA E REVISÃO DA LITERATURA

A catalogação de bibliografia e a revisão da literatura são atividades que permearão todo o período da pesquisa, com destaque para as etapas preliminares, conforme descrito no Item 5 (Metodologia). A bibliografia será composta essencialmente por três categorias de documentos:

- Legislação e Instrumentos Normativos;
- Publicações Acadêmicas;
- Publicações Técnicas, registros de debates e manifestações públicas sobre o tema (ensaios, cartas, notas técnicas, etc)

A seguir são apresentados alguns títulos que integram a bibliografia preliminar da pesquisa, agrupados segundo as categorias descritas acima:

Legislação e Instrumentos Normativos

Lei 8.666/1993 – Lei de Licitações - Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

Lei 11.079/2004 - Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.

Guide des contrats de partenariat : principes et méthodes. Março, 2011.

Disponível em:

http://www.economie.gouv.fr/files/directions_services/ppp/GuideContratPartenariat.pdf

Ordonnance 2004-559, 17/06/2004, sur les contrats de partenariat

Disponível em:

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000438720&fastPos=4&fastReqId=1640998965&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

Publicações Acadêmicas

ARAÚJO, S.; GANEM, R. e SOBREIRA, F. (Organizadores). **Qualidade e Sustentabilidade do Ambiente Construído: Legislação, Gestão Pública e Projetos.** Edições Câmara. Brasília, 2014.

SOBREIRA, F. **Design Competitions in Brazil – Building a [Digital] Culture for Architectural Quality.** In: Architecture Competitions and the Production of Culture, Quality and Knowledge. Potential Architecture Books. Montreal, 2015.

SOBREIRA, F. WANDERLEY, V. **Concursos de arquitetura no Brasil de 2005 a 2014. Breve panorama analítico.** Revista Arquitectos. Portal Vitruvius. N. 181.05, Ano 16, Jun.2015. Disponível em:
<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/16.181/5598>

SOBREIRA, F. J. A. **Le concours comme mesure de la démocratie. d´a – d´architectures.** n. 216, Abril, 2013, França.

Informações: <http://www.darchitectures.com/le-concours-comme-mesure-de-la-democratie-a1166.html>

SOBREIRA, F. J. A. **Les Concours et la Réglementation au Brésil.** ARQ - Architecture-Québec, v. 154, p. 41-43, 2011.

SOBREIRA, F. J. A. **Concursos: pela qualidade da Arquitetura e dos espaços públicos.** Revista Drops - Portal Vitruvius, v. 036, p. 036.06, 2010. Disponível no

link: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/drops/11.036/3596>

SOBREIRA, F. J. A. **Competitions Public Strategies for architectural quality.** Conditions Magazine, v. 01, p. 136-143, 2010. Informações sobre a publicação: <http://www.conditionsmagazine.com/archives/384>

Publicações Técnicas, registros de debates e manifestações públicas

Le développement de la procédure de PPP/PFI en Grande-Bretagne. MIQCP, 2003. Disponível em: <http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/rapportPPP2003.pdf>

Evolution et adaptation de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne. MIQCP, 2006. Disponível em: http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/Rapport_PFI_2006.pdf

La maitrise d'oeuvre dans les contrats de partenariat. Dezembro, 2006.

Disponível em:

<http://www.architectes.org/outils-et-documents/commande-publique/fiche-la-place-de-la-maitrise-d-oeuvre-dans-les-contrats-de-partenariat>

Note-Resume. Evolution et adaptation de la politique PFI concernant les bâtiments publics en Grande-Bretagne. MIQCP, 2006.

Disponível em: <http://www.archi.fr/MIQCP/IMG/pdf/NOTE-RESUME.pdf>

RIBA Consultation: Introducing Smart PFI. RIBA (Royal Institute of British Architects), 2005. Disponível em:

<http://www.architecture.com/Files/RIBAHoldings/PolicyAndInternationalRelations/Policy/SmartPFI/IntroducingSmartPFI.pdf>

UK Parliament – Treasury Committee - Report - Private Finance Initiative
Parlamento Britânico. Julho, 2011.

Disponível em:

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/114602.htm>

A new approach to public private partnerships. HM Treasury, UK Government, 2012. Disponível em:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_partnerships_051212.pdf