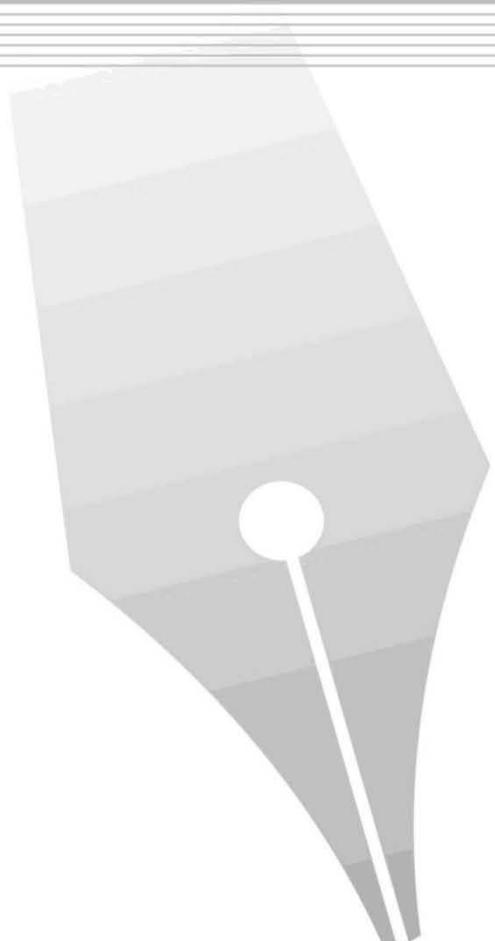


Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**RESTRIÇÕES LEGAIS À ABERTURA
DO MERCADO BRASILEIRO DE
PROJETOS E SERVIÇOS DE
ENGENHARIA**

Marcos Mendes

Textos para Discussão

171

Março/2015

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

MENDES, M. J. **Restrições Legais à Abertura do Mercado Brasileiro de Projetos e Serviços de Engenharia**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2015 (Texto para Discussão nº 171). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 31 de março de 2015.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

RESTRIÇÕES LEGAIS À ABERTURA DO MERCADO BRASILEIRO DE PROJETOS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

SUMÁRIO EXECUTIVO

A “Operação Lava Jato” da Polícia Federal revelou a existência de uma possível organização criminosa envolvendo empreiteiras e empresas estatais na realização de obras públicas e prestação de serviços de infraestrutura no país. Essas práticas afetam negativamente a capacidade de crescimento da economia, bem como a estabilidade do Estado de Direito e da democracia representativa.

Uma das formas de se reduzir o poder econômico e político das grandes empreiteiras seria a abertura do mercado de engenharia e serviços a concorrentes estrangeiros. O presente estudo tem por objetivo identificar restrições legais à ampliação da participação dessas empresas no mercado brasileiro.

São analisadas restrições legais e regulatórias relacionadas a: acordos comerciais internacionais, licitações de obras públicas, política de estímulo ao conteúdo local, exercício profissional de estrangeiros no país, concessão de visto de trabalho, revalidação de diplomas de nível superior, participação em concessões de aeroportos e rodovias. Para cada um desses tópicos foi apresentada uma lista de sugestões de alteração da legislação.

Inicialmente o estudo aponta e comenta as vantagens do aumento de participação de empresas estrangeiras de engenharia e projetos no mercado nacional: aumento da produtividade da economia; atração de mão de obra especializada, da qual o país carece; fortalecimento das instituições judiciais, em função da redução do poder político das empreiteiras nacionais; e prevenção à formação de organizações criminosas e cartéis.

Embora seja condição necessária à obtenção dos benefícios acima listados, a maior participação das empresas estrangeiras precisa ser acompanhada de melhorias institucionais, tais como: aperfeiçoamento do marco regulatório das concessões de serviços públicos; maior autonomia e capacitação das agências reguladoras; e restrições ao financiamento de campanhas políticas por empresas com grandes contratos junto ao setor público.

Em relação às restrições legais examinadas no estudo, os principais pontos podem ser assim resumidos:

Acordos comerciais internacionais:

- Os acordos ou negociações em vigor não impõem qualquer óbice à abertura do mercado brasileiro a empresas internacionais de engenharia e projetos. As restrições existentes são de caráter interno, decorrentes de políticas que independem de coordenação com parceiros comerciais.

- As negociações internacionais relativas ao comércio de bens são focadas na estrutura de quotas e tarifas impostas na fronteira; no caso dos serviços, as negociações voltam-se para restrições existentes dentro das fronteiras do país importador, em função de regulamentações governamentais.
- A necessidade de presença física (permanente ou temporária) das firmas de engenharia dentro do território nacional esbarra em diversas regulamentações locais: regras para abertura de empresa, vistos de trabalho para profissionais estrangeiros, licença para o exercício da profissão, regras de licitação para a contratação de obras públicas, restrições à participação de capital estrangeiro em empresas de alguns ramos comerciais, restrições a remessas de divisas ao exterior, margem de preferência governamental na compra de produtos nacionais, falta de harmonização tributária que evite a bitributação de empresas estrangeiras, etc.
- Nas negociações internacionais visando a redução das restrições regulatórias impostas à importação de serviços, a trava principal é o fato de que os países exportadores de produtos agrícolas, entre eles o Brasil, demandam, em troca da liberalização do mercado de serviços, maior abertura e redução de subsídios à agricultura nos países desenvolvidos.
- Frente às dificuldades de avanço de acordo global no âmbito da OMC, diversos acordos bilaterais e multilaterais têm sido negociados. O Brasil não manifestou interesse em participar de tais acordos.
- A maior abertura do mercado de serviços de projetos e engenharia do Brasil a empresas estrangeiras pode (e deve) ser adotada de forma unilateral, à margem de negociações comerciais: a barganha para abertura da agricultura em outros países pode ser mantida com restrições feitas a outros tipos de serviços que não os de engenharia (ainda restará ampla pauta de liberalização de serviços em setores como bancos, aviação, serviços de saúde, telecomunicações, etc.); a abertura não implicará desrespeito a qualquer acordo de comércio atualmente vigente.

Lei de Licitações:

- O Brasil tem longa tradição em fechar seu mercado de obras públicas a empresas estrangeiras, com regulação que remonta a meados do século passado.
- Até 2010 a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) era razoavelmente neutra em relação ao tratamento dado a fornecedores nacionais e internacionais. Em 2010 foram introduzidos diversos dispositivos dando vantagem a licitantes nacionais.
- Há dificuldades para a instalação de empresas estrangeiras no país a tempo de participar de uma licitação, em função de vários requisitos burocráticos. Frente a tantas exigências, é praticamente impossível que uma empresa não interessada em se estabelecer no Brasil em definitivo seja atraída a participar de uma licitação de obra pública.
- A forma mais simples de entrar no mercado nacional é por meio da formação de Sociedades de Propósito Específico (SPE), em geral liderado por empresa nacional; o que dificulta a atuação autônoma da empresa estrangeira.

Conteúdo Local

- A Lei nº 12.145/2012 introduziu a obrigatoriedade (para União, estados e municípios) de contratação de produtos e serviços de origem nacional na execução de projetos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).
- No setor de petróleo e gás os percentuais mínimos obrigatórios de conteúdo local foram fortemente elevados a partir de 2003.
- A Petrobras vive situação dúbia. Se, por um lado, ela está amarrada por fortes exigências de conteúdo local; por outro lado, ela não sofre as restrições que a Lei de Licitações cria para o restante das empresas públicas, pois suas compras são reguladas por decreto específico. Por isso pode, *a priori*, contratar obras com empresas estrangeiras sempre que se tratar de itens não sujeitos ao cumprimento de quotas de conteúdo local.

Autorização para o Exercício da Profissão de Engenheiro

- Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) e os Conselhos Regionais de Engenharia Arquitetura e Agronomia (CREAs) têm excessivos poderes para regular o exercício da profissão e restringir a entrada de profissionais estrangeiros no país, bem como oneram o exercício da profissão mediante cobrança de taxas e contribuições.
- O processo de autorização estabelecido pelo CONFEA e CREAs é bastante burocrático, com demandas que se sobrepõem a outras instâncias de autorização (como a revalidação do diploma e a concessão de visto de trabalho). O prazo para concessão de autorização é de 90 dias.
- Apenas 0,01% dos engenheiros em atividade no país, com registro ativo nos CREAs são estrangeiros.

Concessão de visto de trabalho a estrangeiros

- As regras para concessão de visto de trabalho a estrangeiros são dadas pela Lei nº 6.815/1980 (Estatuto dos Estrangeiros). Tanto essa Lei quanto a regulamentação complementar possuem diversos dispositivos visando criar barreiras à entrada de profissionais estrangeiros.
- O Estatuto dos Estrangeiros criou o Conselho Nacional de Imigração cujas resoluções têm forte viés protecionista do mercado de trabalho. Fazem parte desse Conselho representantes de sindicatos de trabalhadores, que têm evidente interesse em fechar o país à entrada de profissionais estrangeiros.
- Dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) apontam que o Brasil está entre os países com menor participação de estrangeiros no mercado de trabalho.
- A flexibilização na política de imigração de trabalhadores permitiria ao país tirar proveito do excesso de oferta de profissionais qualificados em países mais desenvolvidos que, em função da crise econômica internacional, não encontram emprego em seus países de origem. Ao mesmo tempo esse tipo de profissional é escasso no mercado doméstico.

Revalidação de Diplomas

- Para trazer ao Brasil seus engenheiros e demais profissionais de nível superior, as empresas precisam “revalidar” o diploma de seus empregados que foram obtidos em universidades no exterior. Trata-se de um processo lento e burocratizado, em que se repetem solicitações feitas por ocasião da autorização do exercício profissional e da concessão do visto de trabalho. A duração da revalidação é fixada pelo Ministério da Educação em seis meses.
- Inexistem acordos com universidades internacionais de alto nível para revalidação automática de diplomas.
- O caso da medicina aponta caminhos para possível agilização do processo. Instituiu-se um exame de revalidação (Revalida) aplicado regularmente aos candidatos. Contudo esse processo tem problemas: o teste parece ser propositadamente difícil, de modo que menos de 10% dos candidatos são aprovados. Ademais, as provas são aplicadas em português, gerando dificuldade aos profissionais que ainda estão aprendendo o idioma.
- O Programa Mais Médicos, que flexibilizou as exigências para a entrada de profissionais estrangeiros, a despeito dos problemas políticos que encerra, indica que é possível facilitar a entrada de profissionais de outras áreas no mercado de trabalho nacional de forma rápida.

Concessão de Rodovias e Aeroportos

- A intensa participação de empreiteiras nos consórcios para disputar concessões de rodovias e aeroportos é uma característica típica do Brasil. No mercado internacional o que se observa são empresas de gestão de infraestrutura, logística e ativos. Esse é o tipo de empresa que o Brasil precisa atrair para participar das concessões. Poucas são as empreiteiras internacionais que se arriscarão a entrar em concessões no país, enfrentando alto risco regulatório e concorrentes fortes, que dispõem de grande conexão com o sistema de poder local.
- No caso das rodovias já há algumas grandes operadoras internacionais trabalhando no Brasil. A atração de mais participantes estrangeiros depende de melhoria na qualidade da modelagem dos leilões, que devem evitar reprimir a rentabilidade do negócio e se prevenir contra a entrada de licitantes oportunistas.
- No caso dos aeroportos, a obrigatoriedade de participação da Infraero como sócia minoritária parece ter criado um viés a favor dos consórcios formados por empreiteiros nacionais, que podem expandir sua rentabilidade por meio de obras caras, realizadas pelas empresas de construção do grupo, cujo custo terá que ser parcialmente pago pela Infraero (ou seja, pelo contribuinte). Isso é um fator de desestímulo à participação de grupos estrangeiros que não dispõem de empresas de construção que viabilize o uso de tal mecanismo. Some-se a isso as demais incertezas regulatórias e a dominância do mercado local pelas grandes empreiteiras, inclusive com acesso privilegiado a capital e crédito público subsidiado.
- Ainda no caso dos aeroportos, houve forte entrada de operadores aeroportuários estrangeiros. Para essas empresas o risco é menor, pois elas atuam em uma área em que não há concorrente nacional direto para desafiá-las (até recentemente o mercado era monopólio da Infraero). Há grandes oportunidades de ganho na exploração comercial dos terminais aeroportuários e que não envolvem grandes obras de engenharia ou risco regulatório elevado. Além disso, ao se associarem às grandes

empresarias nacionais, os operadores internacionais se asseguram de que estão jogando em um time que consegue lidar com as incertezas regulatórias que venham a afetar o consórcio.

Recomendações

- Liberar unilateralmente a entrada de empresas estrangeiras de engenharia no âmbito das negociações comerciais internacionais;
- Revogar e/ou alterar diversos dispositivos da Lei de Licitações que dificultam a participação de empresas estrangeiras dos certames licitatórios;
- Revogar a preferência para empresas nacionais na aquisição de bens e serviços nas áreas de automação e informática (art. 3º da Lei nº 8.248/1991);
- Revogar a exigência de “decreto de autorização” para funcionamento de empresas estrangeiras no país (arts. 1.134 e 1.135 do Código Civil);
- Simplificar os atos de registro ou autorização para funcionamento de empresas estrangeiras (Código Civil, Lei nº 8.934/94 e Instrução Normativa nº 81/99 do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio);
- Revogar a exigência de conteúdo nacional nas obras do PAC (art. 3º-A da Lei nº 11.578/2007 e Decretos nºs 7.888/2013 e 7.889/2013);
- Revogar a exigência de conteúdo nacional nos setores de óleo e gás, tanto no regime de concessão (incisos IX e X do art. 2º da Lei nº 9.478/1997) quanto no regime de partilha (Resolução nº 5/2013 do Conselho Nacional de Política Energética e os seguintes dispositivos da Lei nº 12.351/2010: inciso VIII do art. 2º; alínea *e* do inciso III do art. 10; e inciso VIII do art. 15);
- Substituir o Decreto nº 2.745/1998 que autoriza o regime simplificado de compras da Petrobras por lei a ser aprovada no Congresso Nacional com parâmetros e limites mais claros para as licitações feitas por grandes empresas estatais, como Petrobras e Eletrobrás;
- Retirar do Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA) e dos respectivos conselhos regionais (CREAs) o poder de veto sobre o registro de diplomas de estrangeiros (alínea *c* do art. 2º da Lei nº 5.194/1966);
- Revogar o poder do CONFEA e dos CREAs para autorizar e controlar o “exercício legal da profissão” e o funcionamento de entidades do setor (Lei nº 5.194/1966: art. 6º, alínea *a*; art. 24; art. 26; as alíneas *c* do art. 27; e alínea *d* do art. 46);
- Revogar o poder de CONFEA e CREAs para relacionar os cargos e funções de entidades estatais e paraestatais privativos de engenheiros, arquitetos e agrônomos (Lei nº 5.194/1966, alínea *g* do art. 27);
- Extinguir a “Anotação de Responsabilidade Técnica” (ART) (Lei nº 6.496/1977 e Lei nº 5.194/1966, art. 28, inciso I);
- Revogar o poder do CONFEA e dos CREAs para definir tabelas de remuneração profissional (Lei nº 5.194/1966, art. 34, alínea *r*);
- Extinguir o direito de cobrança de anuidades (e de punição por inadimplência em tal cobrança) pelo CONFEA e CREAs, bem como de taxas de registros e multas (Lei nº 5.194/1966, art. 35, incisos I, III, IV e V; e arts. 63,64 e 69);

- Extinguir a obrigatoriedade de manter assistente brasileiro junto a profissional de engenharia estrangeiro (Lei nº 5.194/1966, art. 85);
- Revisão de todas as resoluções vigentes do Conselho Nacional de Imigração, visando flexibilizar as restrições à entrada de trabalhadores estrangeiros, em especial os de alta qualificação;
- Reduzir os poderes do Conselho Nacional de Imigração e a representação classista nesse conselho, revogando-se os seguintes dispositivos do Decreto nº 870/1993: incisos VI e VIII do art. 1º; e incisos II, III e IV e parágrafo único do art. 2º;
- Transferência do Conselho Nacional de Imigração do Ministério do Trabalho para o Ministério das Relações Exteriores, por meio de alteração do art. 1º do Decreto nº 870/1993;
- Revogação do art. 15 da Lei nº 6.815/1980, que condiciona o visto ao atendimento de exigências especiais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração;
- Suprimir excessivas exigências documentais e de pagamentos de taxas nos processos de revalidação de diplomas de curso superior;
- Substituir o processo de revalidação de diploma, atualmente baseado na análise de histórico e currículo, por um teste, na língua de origem do profissional que use os concluintes de cursos brasileiros como grupo de controle do grau de dificuldade;
- Suprimir a obrigatoriedade do registro cartorial dos profissionais estrangeiros nos conselhos regionais;
- Estabelecer acordos de reconhecimento automático de diplomas com universidades de reconhecido renome internacional ou com países que possuam elevado nível de qualidade de ensino superior;
- Estabelecer regras que definam a rentabilidade do empreendimento no leilão de concessão, desestimule a participação de licitantes oportunistas e garanta segurança jurídica aos contratos;
- Reavaliar a participação obrigatória da Infraero nos consórcios aeroportuários, seja para os novos consórcios, seja para os já em atuação; levando-se em conta eventuais reequilíbrios econômico-financeiros que venham a ser necessários nos contratos em andamento;
- Identificar e reparar assimetrias de informação, de financiamento ou outras que estejam conferindo vantagem competitiva a licitantes nacionais em relação a estrangeiros nos leilões de concessão, de forma a estimular a participação desses últimos nos certames.

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO.....	11
2	VANTAGENS DA ABERTURA DO MERCADO.....	13
3	RESTRIÇÕES NO ÂMBITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL.....	17
4	LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS.....	22
	4.1. ANTECEDENTES.....	22
	4.2. A LEI DE LICITAÇÕES.....	24
5	CONTEÚDO LOCAL.....	29
6	AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE ENGENHEIRO ESTRANGEIRO.....	34
7	CONCESSÃO DE VISTO DE TRABALHO A ESTRANGEIRO.....	39
8	REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS.....	44
9	CONCESSÃO DE RODOVIAS E AEROPORTOS.....	49
10	CONCLUSÕES.....	56
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

RESTRICÇÕES LEGAIS À ABERTURA DO MERCADO BRASILEIRO DE PROJETOS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA ¹

*Marcos Mendes*²

1 INTRODUÇÃO

A “Operação Lava Jato” da Polícia Federal revelou a existência de uma possível organização criminosa envolvendo empreiteiras e empresas estatais na prestação de serviços de infraestrutura no país. Os prejuízos gerados por essa organização têm várias dimensões. No campo econômico, são realizadas obras desnecessárias ou de menor prioridade, as obras se tornam caras e de baixa qualidade, oneram o contribuinte e emperram a produtividade e o crescimento econômico. No campo jurídico-institucional, há o espraiamento da corrupção que, por muitos anos impune, enfraquece o Estado de Direito. Na dimensão política há o abalo à democracia representativa, em função do envolvimento de grande número de detentores de mandatos eletivos.

O presente estudo tem por objetivo chamar atenção para o fato de que a crise instaurada pelas revelações da Operação Lava Jato abre importante oportunidade de aperfeiçoamento institucional e de ganhos econômicos para o país. Ela revela que o controle do mercado de serviços de engenharia e projetos por grandes empresas nacionais é nocivo ao país. A crise torna politicamente factível a abertura desse mercado à participação de empresas estrangeiras.

Tal abertura traria ganhos não apenas na dimensão econômica (mais e melhores investimentos, mais produtividade, mais crescimento), como também no fortalecimento das instituições. Com a possibilidade de entrada de empresas estrangeiras, haveria maior dificuldade para a formação de cartéis e para a ampliação da corrupção. Não haveria,

¹ O autor agradece os comentários e contribuições de Cláudio Frischtak, Arsênio Dantas, Raul Velloso, Josué Pellegrini e Raphael Borges Leal de Souza. Fernando Camargo debateu o tema com o autor e gentilmente providenciou levantamento bibliográfico junto à biblioteca do TCU. Erros e omissões são de responsabilidade exclusiva do autor.

² Consultor Legislativo do Senado Federal. Doutor em Economia. Autor de “Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro”. Ed. Elsevier, 2014.

também, a ameaça ao Estado de Direito decorrente da existência de um grupo de empresas “grande demais para serem punidas”.

Embora seja condição necessária para darmos um salto institucional, a abertura do mercado de serviços de projeto, engenharia e arquitetura, isoladamente, não é suficiente para alcançarmos tal melhoria. É preciso aprimorar outros aspectos legais e regulatórios. Restrições ao financiamento de campanha por empresas que têm grandes contratos com o setor público é certamente um ponto central para se cortar o alinhamento de interesses entre políticos e fornecedores do governo.

Outro aspecto central é a regulação dos processos de concessão de obras públicas. No passado recente o Governo Federal priorizou a modicidade tarifária no desenho de leilões de concessão. Acabou, com isso, atraindo algumas empresas que aceitavam cobrar tarifas baixas, mesmo sabendo que tal remuneração não permitiria manter a qualidade dos serviços e os investimentos definidos no contrato de concessão. Possivelmente essas empresas objetivavam, posteriormente, pressionar o governo para obter aditivos contratuais. Houve empresas estrangeiras que se comportaram desse modo, sendo o caso da espanhola OHL o exemplo clássico: obteve contratos de concessão de rodovias com pedágios a R\$ 1,00. Deu motivo para o Governo comemorar o aparente sucesso de um leilão vantajoso para o usuário das rodovias. Na prática, a empresa falhou em cumprir o contrato e deixou o país depois de tomar empréstimos bilionários no BNDES e de passar alguns anos coletando pedágio sem oferecer o serviço no padrão contratado³.

Certamente as empresas internacionais que entrarem no Brasil irão, com o tempo, aprender as brechas deixadas pela legislação, pela regulação e pelas falhas de fiscalização para incrementar seus ganhos. Daí a importância de se fazer progressos institucionais. O aumento da autonomia decisória e da qualidade técnica das agências reguladoras é um ponto fundamental nesse processo.

Não obstante é preciso, também, aumentar a concorrência no mercado de projetos e obras de engenharia.

³ Mais sobre esse caso pode ser lido em <http://mail.uol.com.br/main?xc=68bcf33acafb338fcd01499bac6f026#selectedfolder=INBOX&uid=M TQ2NDg>. Último acesso em 16 de março de 2015. Velloso *et al* (2012) tratam essa questão em detalhes do ponto de vista teórico e prático.

O texto está composto de nove seções, além desta introdução. A seção 2 expõe a importância e a oportunidade de se abrir o mercado brasileiro a empresas de engenharia e projetos estrangeiras. A seção 3 mostra que não há, no âmbito de acordos comerciais internacionais, restrições a tal abertura. A seção 4 analisa as barreiras a entrada criadas pela legislação de licitação de obras públicas. A seção 5 discute as barreiras criadas pela política de conteúdo local. A seção 6 trata das dificuldades existentes na obtenção de autorização de trabalho para profissionais estrangeiros. A seção 7 discorre sobre a obtenção de visto para trabalhadores estrangeiros. A seção 8 analisa as dificuldades para o reconhecimento de diplomas de profissionais estrangeiros. A seção 9 analisa o espaço aberto para empresas estrangeiras através dos processos de concessão para a construção e gestão de ativos de infraestrutura, como rodovias, aeroportos, portos e ferrovias. A seção 10 apresenta as conclusões e lista detalhadamente as principais recomendações que emanam do presente trabalho.

2 VANTAGENS DA ABERTURA DO MERCADO

Há quatro razões para se buscar a abertura do mercado brasileiro a empresas estrangeiras de projetos e de serviços de engenharia: efetivo funcionamento da Justiça; desincentivo à criação de organização criminosa ou de cartéis; aumento da produtividade da economia; e atração de mão de obra especializada escassa no país. Esses pontos são descritos a seguir.

Efetivo funcionamento da Justiça. O controle do mercado de projetos e serviços de engenharia e arquitetura por algumas poucas grandes empreiteiras nacionais restringe a possibilidade de que sejam efetivamente punidas judicialmente, caso se envolvam com corrupção ou ilegalidades. Cria-se uma situação em que essas empresas tornam-se “muito grandes para serem punidas”. Logo após à revelação das dimensões do escândalo, autoridades como o Vice-Presidente da República, o Presidente do Tribunal de Contas da União e o Ministro da Controladoria Geral da União, por exemplo, se pronunciarem a favor da “modulação” da punição das empresas para evitar a declaração de sua inidoneidade. Temia-se que, impedidas de contratar obras públicas,

não haveria outras empresas no mercado para realizar tais obras, com o consequente atraso nos investimentos em infraestrutura⁴.

A restrição à punição, nesses termos, é uma evidente ameaça ao Estado de Direito e à igualdade de todos perante a lei. Cria-se incentivo à prática de ilícitos pela sinalização de que não é possível punir infratores. Para que se evite tal constrangimento, é preciso quebrar o domínio de grandes empreiteiras nacionais no mercado de obras públicas. A abertura para empresas estrangeiras é uma solução natural para que a Justiça não seja constrangida no cumprimento de suas funções. Realizada em conjunto com outros aprimoramentos institucionais (tais como maior controle dos financiamentos de campanha por fornecedores do setor público, agilização da justiça, melhor regulação da concessão de serviços públicos, etc.) a abertura ajudaria a conter o peso econômico e político das empreiteiras nacionais. Nesse novo cenário, se tornadas inidôneas, elas não ameaçariam os investimentos do país, pois sempre restaria ao Estado a opção de contratar com empresas internacionais.

Restrição à criação de organizações criminosas e cartel. Um mercado fechado à entrada de estrangeiros facilita a criação de organizações criminosas e cartel, resultando em sobrepreço e despreocupação com a qualidade dos serviços prestados. A abertura do mercado dificultaria as práticas ilegais por três motivos. Em primeiro lugar, aumentaria o número de empresas que precisariam chegar a acordo em torno do procedimento ilícito, o que dificultaria o conluio e diminuiria o ganho esperado de cada empresa (o bolo teria que ser dividido por um maior número de participantes). Em segundo lugar, colocaria no mercado brasileiro empresas e executivos novos e pertencentes a distintas culturas empresariais; mais uma vez dificultando a formação de acordos, pelo menos enquanto as empresas estrangeiras não se aculturam e estruturam seus laços políticos e econômicos. Em terceiro lugar, as empresas estrangeiras estão sujeitas à punição imposta pelos judiciários de seus países de origem, quase sempre mais eficientes e duros que o brasileiro (com exceção de alguns países da Ásia), o que preveniria comportamento anticoncorrencial por parte das empresas estrangeiras atuantes no país.

⁴ Ver, na imprensa, por exemplo: <http://veja.abril.com.br/multimedia/video/inidoneidade-ou-nao-as-gigantes-empresarias-da-lava-jato-eis-a-questao/> e http://brasil.elpais.com/brasil/2014/11/24/politica/1416836274_165235.html

Aumento da produtividade da economia. O Brasil entrou em um ciclo de baixo crescimento econômico porque vários fatores que, no passado, impulsionaram o crescimento estão perdendo força:

- A expansão da oferta de trabalho desacelerou em função da queda no ritmo de crescimento populacional, havendo menos mão de obra disponível para ampliar a produção de bens e serviços;
- O ritmo de melhoria da qualificação da mão de obra, que vinha crescendo desde os anos 1990, em função da inclusão de crianças na escola, estagnou-se devido à conclusão do processo de universalização do ensino básico. Novos ganhos de qualificação dependem agora da melhoria da qualidade da educação, algo bem mais difícil que a simples inclusão de alunos no sistema escolar;
- O forte crescimento da China, que ampliou a demanda por *commodities* brasileiras, está refluindo e resultando em perdas nas nossas receitas de exportação;
- O Brasil tem baixa taxa de poupança e investimento, o que faz o nosso estoque de capital crescer lentamente, afetando a capacidade produtiva do país.

Frente a esse quadro, a principal forma de acelerar o crescimento do país é através do aumento da produtividade da economia. Ou seja, fazer com que os nossos restritos estoques de capital e de mão de obra sejam capazes de produzir mais bens e serviços.

Um dos fatores de baixa produtividade da economia brasileira é a nossa infraestrutura limitada e de baixa qualidade. Estradas esburacadas aumentam o custo de frete e o índice de perda de produtos durante o transporte. Portos congestionados e sem calado para receber grandes embarcações restringem a agilidade na circulação de insumos e produtos. Aeroportos com restrições em suas malhas de voo e atrasos por falta de equipamentos para navegação durante mau tempo dificultam a circulação de executivos e técnicos especializados. De modo geral, em infraestrutura gastamos pouco e gastamos mal.⁵

O Brasil tem histórico de dificuldades para expandir a quantidade e qualidade de sua infraestrutura. Há reconhecida incapacidade para identificar claramente os gargalos de infraestrutura, definir os melhores projetos para solucionar tais gargalos, elencar

⁵ Ver, a esse respeito, por exemplo: Frischtak (2013), Mesquita, Volpe e Blyde (2008), Pagés (2010).

prioridades na definição de projetos, produzir projetos de boa qualidade, e executar as obras dentro do prazo cumprindo o orçamento do projeto⁶.

Uma leitura dos recentes relatórios do TCU sobre as contas do governo é bastante ilustrativa; em especial as seções que avaliam os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na edição de 2011 lê-se, por exemplo, que a Usina Hidrelétrica de Belo Monte estava com sua previsão de conclusão atrasada em três anos. A Termonuclear Angra III estava atrasada em dois anos. No segmento de transportes o atraso médio era de 1,2 ano. Dezessete obras dos grupos Petrobras e Eletrobras tinham orçamentos estourados em mais de 100% do orçamento inicial⁷.

Na edição de 2012, o relatório de contas de governo destaca o atraso nas obras de transposição do Rio São Francisco, com o primeiro trecho postergado de 2010 para 2014 e o segundo trecho passando de 2012 para. A obra, que em 2007 tinha orçamento de R\$ 4,8 bilhões, pulou para R\$ 8,2 bilhões em 2012⁸.

Um projeto de Trem de Alta Velocidade (TAV) entre Rio e São Paulo surgiu no ano de 2008 com um orçamento estimado em R\$ 34 bilhões. Não obstante a imponência dos valores envolvidos (com indícios de subestimativas), os projetos e modelagem de concessão apresentavam falhas e inconsistências. Em consequência, não houve empresas interessadas no negócio, e o TAV parece ter sido arquivado, embora ainda conste como projeto do PAC.⁹ Os torcedores da Copa do Mundo de 2014 sentaram-se em estádios cujo custo de construção chegou, em alguns casos, a duplicar em relação aos projetos originais.¹⁰

A abertura do mercado brasileiro de serviços de projeto e engenharia ajudaria a minorar esses problemas. Não apenas pelo aumento na quantidade de empresas capazes de realizar obras, como também pela entrada de novas tecnologias, e pela agregação de valor decorrente de maior capacidade de planejamento e execução. Nunca é demais lembrar, contudo, que não é suficiente apenas abrir o mercado. É preciso avançar na capacidade de planejamento do Estado e nas barreiras legais e regulatórias à penetração de interesses escusos no processo de planejamento e execução de obras.

⁶ Sobre esse ponto ver Rajaram *et al* (2008) e Banco Mundial (2009).

⁷ TCU (2011, pp. 178-186).

⁸ TCU (2012, pp. 466-67)

⁹ Sobre as inconsistências do TAV ver Mendes (2010) e Mendes (2011).

¹⁰ Mendes e Guimarães (2013)

Suprimento de mão de obra especializada. Uma das principais restrições apresentadas pelo mercado de trabalho brasileiro é a escassez de mão de obra especializada. As empresas têm grande dificuldade em preencher vagas que exigem formação de nível superior em engenharia, geologia, arquitetura, química e outras profissões do ramo de serviços de engenharia, arquitetura e projetos¹¹. A abertura do mercado brasileiro não traria apenas firmas, mas também profissionais estrangeiros qualificados, contratados e treinados nas matrizes das empresas, para preencher essa lacuna.

Ressalte-se a oportunidade que tem o Brasil de tirar proveito de um grande contingente de profissionais qualificados que, em função da crise econômica europeia, encontra-se sem perspectiva profissional em seus países de origem. Pessoas cuja formação foi custeada por outros países poderiam colocar sua capacidade de trabalho a nossa disposição. A tradicional fuga de cérebros, em que cientistas e técnicos formados à custa do contribuinte brasileiro transferem-se para universidades e empresas estrangeiras, pode agora ser revertida em favor do Brasil.

Há, portanto, boas e fortes razões para a abertura do mercado brasileiro a empresas de engenharia e projetos estrangeiras, ainda que, sozinha, essa providência não represente condição suficiente para melhorar a qualidade, custo e honestidade dos processos produtivos do setor. Resta considerar quais são os fatores que, atualmente, restringem essa entrada.

3 RESTRIÇÕES NO ÂMBITO DO COMÉRCIO INTERNACIONAL

A presente seção busca situar os serviços de projetos e engenharia no âmbito das negociações comerciais internacionais do país. A principal conclusão a que se chega é que acordos ou negociações em vigor não impõem qualquer óbice à abertura do mercado brasileiro a empresas internacionais de engenharia e projetos. As restrições existentes são de caráter interno, decorrentes de políticas que independem de coordenação com parceiros comerciais (como o Mercosul, por exemplo) e refletem a decisão individual do país pelo fechamento e proteção de seu mercado.

Para tratar a questão é preciso, inicialmente, situar a comercialização de projetos e serviços de engenharia no âmbito do comércio internacional. Trata-se de pauta relativa

¹¹ Ver Fundação Dom Cabral (2013).

à negociação de serviços, conjunto amplo e heterogêneo, que compreende, além dos serviços de interesse deste estudo, serviços como os de: telecomunicações; bancos e demais instituições financeiras; seguros; turismo; comércio varejista e atacadista; comércio eletrônico; serviços de profissionais liberais (advogados, contadores, etc.); transportes; entretenimento; entre outros. A amplitude da pauta envolve complexas negociações internacionais de liberalização comercial em todos esses setores.

O que essa gama de serviços tem em comum é o fato de que as barreiras comerciais a eles impostas diferem daquelas normalmente existentes no comércio de bens. As mercadorias costumam enfrentar restrições tarifárias e quotas, impostas no momento em que os bens cruzam a fronteira do país importador: tipicamente a incidência de imposto de importação não ocorre sobre serviços (os outros impostos e contribuições de modo geral incidem igualmente sobre fornecedores nacionais e internacionais de bens e serviços). Por isso, enquanto as negociações internacionais relativas ao comércio de bens são focadas na estrutura de quotas e tarifas impostas na fronteira; no caso dos serviços, as negociações voltam-se para restrições existentes dentro das fronteiras do país importador, em função de regulamentações governamentais¹².

Tal regulamentação é muitas vezes fundamental para o bom funcionamento da economia e a proteção dos consumidores. Por exemplo, médicos, advogados, engenheiros e contadores precisam atender a um padrão mínimo de qualidade na prestação de seus serviços. Por isso, os governos impõem requisitos mínimos de qualificação para o exercício profissional. De modo similar, os bancos e demais instituições financeiras precisam atender a requerimentos mínimos de capital e solvência, para não submeter seus clientes ao risco de *default* ou gerar instabilidade no sistema financeiro nacional. Padrões de segurança no trabalho são impostos aos serviços de engenharia. A legislação ambiental busca minimizar o impacto de grandes obras sobre os recursos naturais.

A questão básica é distinguir os aspectos de regulação que efetivamente elevam o bem-estar geral da sociedade (proteção do consumidor e do trabalhador, preservação da natureza, elevação da eficiência econômica, etc.) daqueles aspectos que visam

¹² A argumentação desta seção é baseada em Cooper e Nelson (2014).

proteger o produtor local da concorrência externa, restringindo desnecessariamente a entrada de fornecedores de serviço estrangeiros.

Ao contrário do comércio de bens, no qual os exportadores permanecem sediados nos seus países de origem, e apenas enviam os produtos aos importadores; no comércio de serviços há, muitas vezes, a necessidade de presença comercial e técnico-operacional do prestador do serviço no território do país importador. Uma empresa de engenharia, por exemplo, ao realizar uma obra de grande porte, precisa instalar-se no país, trazendo pessoal e equipamento especializado. Uma empresa de projetos precisa fazer visitas periódicas ao local onde será desenvolvido o projeto para conhecer a topografia, planejar vias de acesso ao local de desenvolvimento da obra, etc.

A necessidade de presença física e operação (permanente ou temporária) de firmas e pessoas dentro do território nacional esbarra em diversas regulamentações locais: regras para abertura de empresa, vistos de trabalho para profissionais estrangeiros, licença para o exercício da profissão, regras de licitação para a contratação de obras públicas, restrições à participação de capital estrangeiro em empresas de alguns ramos comerciais, restrições a remessas de divisas ao exterior, margem de preferência governamental na compra de produtos nacionais, falta de harmonização tributária que evite a bitributação de empresas estrangeiras, etc.

Toda essa regulamentação pode contribuir para dificultar a entrada de firmas e pessoas no país, inviabilizando a prestação do serviço por empresas estrangeiras. É o governo de cada país, portanto, que decide quão amigável a legislação local será à presença de prestadores de serviços estrangeiros.

As negociações internacionais com vistas a aumentar o fluxo internacional de prestação de serviços têm buscado definir parâmetros de regulamentação governamental que evitem a discriminação e a proteção comercial dos produtores locais sob o disfarce de regulamentação econômica necessária ao bem-estar da sociedade. A Organização Mundial do Comércio (OMC) tenta viabilizar o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) desde a rodada de negociações de Tóquio (1979), porém as negociações estão emperradas.

A trava principal é o fato de que os países exportadores de produtos agrícolas, entre eles o Brasil, demandam, em troca da liberalização do mercado de serviços, maior abertura e redução de subsídios à agricultura nos países desenvolvidos. Estes, por sua

vez, são os principais interessados na abertura dos mercados de serviços, por possuírem empresas mais eficientes nos diversos ramos deste setor.

Frente às dificuldades de avanço na OMC, onde se busca um acordo global com a participação de todos os países membros, vários países voltam-se para acordos bilaterais ou multilaterais com um conjunto mais restrito de participantes. Entre os mais relevantes está o *Trade in Services Agreement (TISA)* que inclui um grupo de 22 países mais a União Europeia, capitaneados pelos EUA¹³. O Brasil, que em sua política de comércio exterior tem insistido em negociar apenas no âmbito da OMC, não faz parte do grupo. Interessante observar que diversos países da América Latina, entre eles Chile e México, participam do acordo. Até mesmo o Paraguai, parceiro de Mercosul, está presente nas negociações do TISA.

Outras duas iniciativas de relevo que incluem a negociação de liberalização de serviços são o *Trans-Pacific Partnership (TPP)*¹⁴ e o *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, que constitui amplo acordo comercial entre Estados Unidos e União Europeia. O Brasil está a margem de ambos os processos.

No âmbito do Mercosul foi assinado, em 2003, mas ainda não colocado em prática, um *Protocolo de Compras Públicas*, no qual os países membros se comprometem a não discriminar empresas dos países membros nas aquisições feitas por seus governos e empresas estatais. Informações obtidas junto à Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) indicam que o fato de o protocolo incluir a Eletrobras fez o Governo brasileiro colocar o acordo em compasso de espera, tendo em vista o interesse em usar a empresa como instrumento da política de privilégio a fornecedores nacionais e de promoção de conteúdo local.

Não cabe, no escopo do presente estudo, fazer uma avaliação das opções de política comercial do governo brasileiro. Cabe, todavia, chamar atenção para o fato de que a maior abertura do mercado de serviços de projetos e engenharia do Brasil a empresas estrangeiras pode ser adotada de forma unilateral, a margem de negociações comerciais.

¹³ EUA, Austrália, Canadá, Chile, Taiwan, Colômbia, Costa Rica, União Europeia, Hong Kong, Islândia, Israel, Japão, Coreia, Liechtenstein, México, Nova Zelândia, Noruega, Paquistão, Panamá, Paraguai, Peru, Suíça e Turquia.

¹⁴ Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Singapura, EUA e Vietnã.

Isto porque, em primeiro lugar, esta é apenas uma pequena parte do amplo segmento de serviços. Ampliar o acesso de empresas estrangeiras a esse mercado não significa abrir mão de um instrumento de barganha para se demandar a abertura do mercado agrícola dos países desenvolvidos. Ainda restará ampla pauta de liberalização de serviços em setores como bancos, aviação, serviços de saúde, telecomunicações, etc.

Em segundo lugar, porque as medidas de liberalização não são efetivamente medidas associadas a tarifas e quotas de importação, tomadas no âmbito de órgãos que regulam as nossas relações comerciais com o exterior (Ministério das Relações Exteriores, CAMEX, etc.). Se assim fosse, poderia haver a necessidade de agir em comum acordo com os parceiros do Mercosul. Mas, como enfatizado acima, a pauta de liberalização diz respeito a assuntos internos, não relacionados a acordos comerciais, como os de regulação do exercício de profissões, legislação de licitações públicas, procedimentos cartoriais de abertura e fechamento de firma, etc.

Em terceiro lugar, porque, como argumentado na seção 2, o Brasil obterá grandes benefícios econômicos e sociais com a abertura desse mercado.

Já existe, inclusive, um caso concreto de decisão unilateral de abertura para a participação mais intensa de empresas estrangeiras. Trata-se do caso dos serviços de dragagem de portos. Tal serviço é de responsabilidade do Governo Federal. A Secretaria de Portos é a encarregada de contratá-los, e vinha enfrentando grandes dificuldades para operar com as firmas nacionais. Estas se mostravam defasadas em termos tecnológicos e, dado o seu pequeno número, não enfrentavam obstáculos para atuar de forma cartelizada.

A Lei nº 11.610/2007 instituiu o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, no qual ficou expressamente permitida a contratação de empresas estrangeiras para a realização do serviço. Informações obtidas junto à Secretaria de Portos indicam que houve a efetiva entrada de empresas internacionais (majoritariamente chinesas) nesse mercado. Elas trouxeram equipamentos e técnicas de última geração, bem como pessoal capacitado, resultando em ganhos significativos de qualidade e redução de custos na prestação de serviços. Posteriormente, a Lei nº 12.815/2013 (Lei dos Portos) aperfeiçoou o Programa (denominando-o Programa

Nacional de Dragagem Portuária II), mantendo a possibilidade de contratação de empresas estrangeiras¹⁵.

Assim, a principal recomendação seria no sentido de **abrir unilateralmente o país à entrada de empresas estrangeiras de engenharia do âmbito das negociações comerciais de liberalização de serviços**.

Para que a liberalização seja possível, é preciso identificar as principais travas à entrada de empresas de engenharia e serviços no país, o que é feito nas próximas seções deste estudo.

4 LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS

4.1. ANTECEDENTES

O Brasil tem longa tradição em fechar seu mercado de obras públicas a empresas estrangeiras. Como lembra Couto e Silva (1992), o Decreto 64.345, de 1969, instituiu “*normas para a contratação de serviços, visando o desenvolvimento da engenharia nacional*”. A intenção protecionista era inequívoca já no primeiro artigo do Decreto:

Art. 1º Os órgãos da Administração Federal, inclusive as entidades da Administração Indireta, só poderão contratar a prestação de serviços de consultoria técnica e de Engenharia com empresas estrangeiras, nos casos em que não houver empresa nacional devidamente capacitada e qualificada para o desempenho dos serviços a contratar.

Quando autorizada excepcionalmente a participação de empresa estrangeira (o que só poderia ser feito pelo Presidente da República – art. 3º), esta deveria se dar, preferencialmente, sob a forma de consórcio com empresas nacionais, com vistas a se promover transferência de tecnologia (art. 6º).

No ano seguinte, o Decreto 66.717/1970, detalhou os serviços de engenharia que estavam reservados a empresas brasileiras:

Art. 1º Entendem-se como abrangidos pelo artigo 1º do Decreto nº 64.345, de 10 de abril de 1969, os serviços de engenharia em geral, a saber:

I – Elaboração de estudos e projetos de engenharia;

¹⁵ Para uma avaliação desse Programa pelo TCU ver o Acórdão 735/2014 – TCU Plenário (TC 009.504/2013-3).

II – Execução, supervisão e controle da implantação de obras de engenharia, inclusive da instalação e montagem de unidades industriais.

III – Execução, supervisão e controle da construção de estradas de rodagem e de ferrovias;

IV – Execução, supervisão e controle da instalação e da montagem das unidades industriais.

Essa legislação teve vida longa, sendo revogada apenas em 1991. Foram, portanto, 22 anos de forte proteção das empresas nacionais de engenharia. Note-se que a revogação só ocorreu três anos após à promulgação da Constituição de 1988. A nova Carta também continha dispositivo expresso de proteção de empresas nacionais em geral, e não apenas as de engenharia. O seu artigo 171 estatuiu que:

Art. 171.

.....

§ 1º A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I – conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II – estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do “caput” se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

Tal tratamento preferencial só foi revogado com a Emenda Constitucional nº 6. , Portanto, durante mais seis anos após à promulgação da nova Carta (de 1988 a 1995), a legislação federal deu amplo respaldo à criação de reserva de mercado a empresas nacionais, inclusive na área de serviços e projetos de engenharia.

4.2. A LEI DE LICITAÇÕES

A Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações), em sua versão original, era aparentemente neutra no tratamento de empresas nacionais e estrangeiras. Logo no seu art. 3º lia-se:

Art. 3º.....

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I – admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato;

II – estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991. (Grifo nosso)

Todavia, havia ressalva para “*o disposto na Lei nº 8.248/91*”, que trata da preferência para empresas nacionais na aquisição de bens e serviços nas áreas de automação e informática.

Ademais, em 2010, houve importante modificação no art. 3º da Lei de Licitações, quando a Lei nº 12.349/2010 inseriu oito novos parágrafos naquele artigo, desfigurando completamente a neutralidade na escolha entre fornecedores nacionais e estrangeiros. As novas regras, contidas nos parágrafos 5º a 12, definem que “*poderá ser estabelecida margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais*”. Esta margem foi definida em até 25% sobre os preços dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros, cabendo a regulamentação ao Poder Executivo. Tratou-se, portanto, da introdução de forte viés a favor das empresas nacionais, que ganham a licitação mesmo quando apresentam preços até 25% superiores aos dos concorrentes estrangeiros.

Assim, a nova redação da Lei de Licitações reintroduziu, no âmbito das licitações públicas, o viés contra empresas estrangeiras, que a revogação do art. 171 da Constituição pretendeu eliminar.

Ainda no art. 3º da Lei de Licitações há dispositivos que podem afetar indiretamente a competitividade de empresas estrangeiras interessadas em fazer obras contratadas pela administração pública. É o caso do § 12, que determina que “*nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo Federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País (...)*”. Embora aparentemente restrita ao mercado de produtos de informática e automação, esse dispositivo pode dificultar a ação de empresas estrangeiras de engenharia. Por exemplo, equipamentos de automação que sejam incorporados à obra (guindastes e outros equipamentos em portos, equipamentos de controle de tráfego em ferrovias, equipamentos de controle de tráfego aéreo em aeroportos, etc.) devem ser adquiridos de firmas nacionais. Ocorre que as empreiteiras estrangeiras podem ter fornecedores internacionais desses insumos e terão dificuldade para mudar de fornecedores ou para quebrar seus contratos de fornecimento em vigor.

Também parece ter efeito indireto sobre as empresas de engenharia internacionais o disposto no § 14 no art. 3º. Introduzido pela Lei Complementar nº 147/2014, tal dispositivo determina que “*as preferências definidas neste artigo e nas demais normas de licitações e contratos devem privilegiar o tratamento diferenciado e favorecido à microempresa e empresas de pequeno porte*”. Tendo em vista que a definição de “microempresa e empresa de pequeno porte”, contida na Lei Complementar nº 123/ 2006, restringe esse conjunto a empresas de origem nacional, tem-se mais um dispositivo que enviesa a legislação contra participantes estrangeiros.

As restrições à participação estrangeira em licitações não são apenas aquelas criadas pela recente guinada nacionalista na política econômica. O texto original da Lei de Licitações já continha diversos outros dispositivos que dificultam tal participação. Vide, por exemplo, o disposto no art. 42:

Art. 42. Nas concorrências de âmbito internacional, o edital deverá ajustar-se às diretrizes da política monetária e do comércio exterior e atender às exigências dos órgãos competentes.

.....
§ 4º Para fins de julgamento da licitação, as propostas apresentadas por licitantes estrangeiros serão acrescidas dos gravames consequentes dos mesmos tributos que oneram exclusivamente os licitantes brasileiros quanto à operação final de venda.

O *caput* desse dispositivo dá ampla margem à proteção de empresas nacionais: basta que o “órgão competente” (um Ministério, por exemplo) edite medidas restritivas à participação estrangeira. O § 4º, por sua vez, implica que a administração pública não pode tirar vantagem do fato de adquirir bens ou contratar serviços de empresas onde a carga tributária é menor que a brasileira. Trata-se de dispositivo para proteger a empresa nacional que, mesmo oferecendo preço maior, ganha a licitação se a diferença for inferior ao estimado diferencial de carga tributária incidente sobre empresas nacionais em relação às estrangeiras. Dada a dificuldade de se calcular o efetivo custo tributário embutido nos serviços prestados, não é difícil imaginar que eventual superestimativa de carga tributária possa ser utilizada para dificultar ainda mais a participação do licitante estrangeiro.

Há dificuldades, também, quanto à instalação de empresas estrangeiras no país a tempo de participar de uma licitação, dado que os editais de licitação não são publicados com longa antecedência. Como ressaltado na seção 2, a execução de obras de grande porte dificilmente pode ser feita sem que a empresa tenha presença física no território de realização da obra. Afinal, obras de grande porte têm longa duração e exigem o estabelecimento de diversos contratos comerciais, a contratação de empregados, etc.

O Código Civil (Lei 10.406/2002) estabelece, em seus arts. 1.134 e 1.135, que a atuação de empresas estrangeiras no Brasil depende de um “decreto de autorização”. O art. 28 da Lei de Licitações estipula, em seu inciso V que, para estar habilitada a participar de uma licitação, a empresa estrangeira precisa apresentar o “decreto de autorização” e o “ato de registro ou autorização para funcionamento expedido pelo órgão competente”. Essas autorizações consistem em procedimentos burocráticos, regulamentados tanto pelo Código Civil quanto pela Lei nº 8.934/94 e detalhados pela Instrução Normativa nº 81/99 do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio. É longa a lista de exigências e documentos, envolvendo tradução juramentada de balanços, registro de documentos na junta comercial, publicação de documentos em diário oficial e jornais de ampla circulação, autenticação de documentos por repartições públicas, etc.

Uma vez vencida a etapa do registro no país, a empresa estrangeira defronta-se com a dificuldade de conseguir autorização para trabalhar no país. Ela precisa, em primeiro lugar, ter “*registro ou inscrição no órgão profissional competente*”. No caso

das empresas de engenharia, isso significa registro em um dos conselhos regionais de engenharia e arquitetura (CREA) (art. 30, inciso I).

Deve, também, comprovar “*possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes*” (art. 30, § 1º, inciso I). Tal exigência cria vários embaraços à empresa estrangeira. Em primeiro lugar, ela precisa designar como responsável pela obra profissional com registro no CREA. Se desejar trazer profissional de fora do país, precisa providenciar o reconhecimento (revalidação) do diploma pelo Ministério da Educação (assunto tratado na seção 8) e, em seguida, solicitar o registro do profissional no CREA (assunto tratado na seção 6). Além disso, o indivíduo deve possuir atestado de responsabilidade técnica por ter executado obra similar, o que praticamente inviabiliza o credenciamento de um estrangeiro que nunca trabalhou no país.

Nos casos em que o licitante estrangeiro não precise estabelecer empresa no Brasil (por exemplo, a prestação de serviço de projeto de engenharia realizado a distância), a Lei de Licitações até aceita a documentação apresentada no país de origem (“*documentos equivalentes*”), mas os documentos devem ser “*autenticados pelos respectivos consulados e traduzidos por tradutor juramentado*”. Há grande controvérsia jurídica sobre o que pode ser considerado “documento equivalente”¹⁶. Ademais, a empresa fica obrigada a “*ter representação legal no Brasil com poderes expressos para receber citação e responder administrativa ou judicialmente*” (art. 32, § 4º). Deve, portanto, contratar escritório de advocacia especializado para representá-la.

Frente a tantas exigências, é praticamente impossível que uma empresa não interessada em se estabelecer no Brasil seja atraída a participar de uma licitação de obra pública. Os custos (financeiro e de oportunidade) para se habilitar a participar da licitação são elevados, assim como a probabilidade de não se completar a maratona burocrática antes da data prevista para a licitação¹⁷.

¹⁶ Ver Schwind (2013, cap. 2).

¹⁷ É verdade que a Lei de Licitações cria algumas exceções e facilidades, mas elas se aplicam a casos muito restritos, quais sejam (art. 32, § 6º e art. 42, § 5º):

- aquisição de bens e serviços financiados por organismo financeiro internacional de que o Brasil faça parte, ou por agência estrangeira de cooperação (por exemplo, obras contratadas no âmbito de projeto financiado por agência internacional como Banco Mundial ou BID);

Tantas dificuldades acabam conduzindo as empresas estrangeiras interessadas no mercado brasileiro a buscar um atalho. E esse atalho existe na forma da criação de Sociedades de Propósito Específico (SPE). De acordo com o já citado art. 1.134 do Código Civil, não é necessária a autorização governamental para que empresa estrangeira participe como acionista de SPE, organizada como sociedade anônima brasileira. Por isso, como propõe Romero (2013, p. 165):

(...) se houver um licitante estrangeiro associado à(s) empresa(s) brasileira(s), não será viável exigir a comprovação de funcionamento no Brasil em nenhuma hipótese. Isso porque a empresa contratada será a SPE recém-constituída, regida sob o regime legal brasileiro e da qual a empresa estrangeira será acionista (...) o art. 1.134 do CC excetua a necessidade de autorização governamental para o funcionamento no país para o caso das empresas estrangeiras que apenas são acionistas de sociedades anônimas brasileiras. Assim, se a sociedade de propósito específico é uma sociedade anônima brasileira, constituída sob a égide das leis nacionais, o simples fato de contar com acionistas estrangeiros não significa que tais acionistas precisem dispor de autorização para funcionar no Brasil.

Esse atalho legal, embora viabilize a entrada de empresas estrangeiras nas licitações nacionais, via consórcios (SPE) formados com empresas nacionais, não gera plenamente os benefícios institucionais e econômicos que a livre entrada de empresas estrangeiras proporcionaria. Isso porque, nesses casos, as estrangeiras não concorrem com as nacionais, mas apenas se associam a elas. Resta mitigado o desejável efeito sobre o desincentivo a associações ilegais e cartéis (para se formar o consórcio é preciso ter relacionamento comercial prévio e métodos de ação harmônicos); sobre o controle de sobrepreços; e sobre o poder político das empreiteiras nacionais (que continuarão sendo as líderes de mercado e grandes demais para quebrar).

A entrada de empresas estrangeiras como “apêndices” ou “dependentes” da liderança de empresas nacionais está expressamente prevista na Lei de Licitações. O seu art. 33, § 1º, estipula que “*no consórcio de empresas brasileiras e estrangeiras a liderança caberá, obrigatoriamente, à empresa brasileira*”. É verdade que tal dispositivo pode ser considerado derogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995¹⁸.

-
- contratação com empresa estrangeira, para a compra de equipamentos fabricados e entregues no exterior (ou seja, material que será utilizado no exterior, e não internalizado no País); e
 - aquisição de bens e serviços realizada por unidades administrativas com sede no exterior (por exemplo, compras feitas por embaixadas brasileiras).

¹⁸ Vide Moreira (2004, seção 9).

Mas o fato é que, na prática, as empresas brasileiras acabam liderando esses consórcios, seja porque dominam melhor o conhecimento do mercado local, seja porque têm conexões bem estabelecidas no governo e no meio empresarial¹⁹.

Faz-se, portanto, necessária a revisão da Lei de Licitações e dos demais dispositivos citados na presente seção com vistas a retirar entraves à entrada de empresas estrangeiras no setor de projetos e obras públicas. Especificamente seria importante:

- Revogar os seguintes dispositivos da Lei de Licitações:
 - os parágrafos 5º a 15 do art. 3º;
 - o inciso V do art. 28;
 - o inciso I e o § 1º do art. 30;
 - o § 1º do art. 33; e
 - o *caput* e § 4º do art. 42;

- Alterar os seguintes dispositivos da Lei de Licitações:
 - art. 30, inciso II, com vistas a facilitar a comprovação de aptidão por empresas estrangeiras; e
 - art. 32, *caput* e parágrafos 4º e 6º, para desburocratizar a apresentação de documentos para habilitação de empresas estrangeiras.
- Revogar o art. 3º da Lei nº 8.248/1991;
- Revogar os arts. 1.134 e 1.135 do Código Civil;
- Simplificar a Lei nº 8.934/1994, que trata do registro público de empresas e a Instrução Normativa nº 81, de 1999, do Ministério da Indústria, Comércio e Desenvolvimento, que “*dispõe sobre os pedidos de autorização para nacionalização ou instalação de filial, agência, sucursal ou estabelecimento no País, por sociedade mercantil estrangeira.*”.

5 CONTEÚDO LOCAL

A inserção de preferência aos fornecedores nacionais na Lei de Licitações é apenas uma parte de ampla política de “conteúdo local” que passou a ser exercida com vigor pelo Governo Federal desde pelo menos 2010. Outra importante peça dessa política foi a Lei nº 12.145/2012, que, em seu art. 3º, introduziu a obrigatoriedade de contratação de produtos e serviços de origem nacional na execução de projetos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

¹⁹ Sobre esse ponto ver Lazzarini (2011).

Art. 3º A Lei nº 11.578, de 26 de novembro de 2007, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 3º-A:

“**Art. 3º-A.** Os editais de licitação e os contratos necessários para a realização das ações integrantes do PAC, sob a modalidade de execução direta ou descentralizada, poderão exigir a aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais em setores específicos definidos em ato do Poder Executivo federal.

§ 1º Para cada setor, o Poder Executivo federal:

I – estabelecerá regras e condições requeridas para caracterizar os produtos manufaturados nacionais e os serviços nacionais;

II – indicará as normas técnicas brasileiras específicas a serem atendidas na fabricação dos produtos manufaturados e na prestação dos serviços adquiridos;

III – fixará o percentual mínimo de produtos manufaturados nacionais e de serviços nacionais a ser adquirido;

IV – definirá a forma de aferição e de fiscalização do atendimento da obrigação de aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais.

§ 2º O Poder Executivo federal acompanhará e avaliará periodicamente a implantação da exigência de aquisição de percentual mínimo de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais, conforme disposto em regulamento.

§ 3º No caso de transferências obrigatórias aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução das ações do PAC, poderá ser estabelecida a exigência de que trata o caput no termo de compromisso a que se refere o art. 3º.

§ 4º Os editais de licitação e os contratos decorrentes do disposto no § 3º deverão reproduzir as cláusulas relativas à exigência de aquisição de produtos manufaturados nacionais e serviços nacionais constantes do termo de compromisso a que se refere o art. 3º.
(Grifo nosso)

Pelo descrito na passagem acima, percebe-se que não apenas as obras executadas pelo Governo Federal, mas também aquelas de responsabilidade de estados e municípios, com financiamento federal, devem respeitar participação mínima de produtos e serviços nacionais. Essa nova determinação legal foi regulamentada por dois decretos presidenciais. O Decreto nº 7.888/2013 determinou que, nas obras de “mobilidade urbana” no âmbito do PAC, o conteúdo local seria de:

- 80% para “materiais rodantes e sistemas embarcados; sistemas funcionais e de infraestrutura de vias; sistemas auxiliares de plataformas, estações e oficinas”; e

- 100% para “serviços de engenharia, arquitetura, planejamento urbano e paisagismo”.

Logo em seguida, o Decreto nº 7.889/2013 instituiu a “*Comissão Interministerial de Aquisições do Programa de Aceleração do Crescimento – CIA-PAC*” cujo objetivo principal é o de definir percentuais de conteúdo local para outros projetos do PAC.

Esse tipo de proteção a empresas nacionais é bastante questionável. O país enfrenta grande carência de infraestrutura. Não tem recursos financeiros suficientes para executar uma fração das obras necessárias. Além disso, o PAC, que se propõe solucionar esse problema, enfrenta todo tipo de dificuldade gerencial e os tradicionais problemas de estouros de prazos e orçamentos. Mesmo assim, o governo federal considera razoável pagar mais caro, por produtos e serviços de pior qualidade, para estimular o desenvolvimento das empresas nacionais de engenharia. Como se já não existisse no país grandes empresas de engenharia, que fazem obras em todos os lugares do mundo, e que possivelmente se agruparam em organização criminosa, conforme desvendado pela Operação Lava Jato.

Também na área de petróleo e gás há forte exigência de conteúdo local. A ideia subjacente é de que a riqueza do “Pré-Sal” não poderia se explorada apenas com a extração e exportação do óleo e do gás *in natura*. Seria importante, de acordo com os defensores desse tipo de proteção, aproveitar a oportunidade para criar no país cadeia produtiva do setor de óleo e gás.

Existem exigências de conteúdo local tanto no regime de exploração por concessão, quanto no regime de partilha. No regime de concessão, os requisitos de conteúdo local passaram a ser intensificados a partir de 2005. A participação mínima de equipamentos e serviços nacionais vai de 37% (no caso de exploração em águas profundas) até 85% (para poços em terra, na fase de desenvolvimento). O percentual médio de conteúdo local na fase de exploração pulou de 28% em 1998 para 72% em 2003. Na fase de desenvolvimento, os percentuais passaram de 34% para 79% em 2003 (Carvalho, 2011). Houve, portanto, radicalização na política de exigência de conteúdo local a partir de 2005.

No regime de partilha de produção²⁰, instituído pela Lei nº 12.351/2010, foi conferido ao Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) o poder de definir os percentuais mínimos de conteúdo local. A Resolução nº 5/2013 do CNPE definiu percentuais que vão de 15% (para testes de longa duração) a 59% (para módulos da etapa de desenvolvimento com produção a partir de 2022). As regras são extremamente detalhadas, com cada pequena parte do processo produtivo tendo o seu próprio índice de conteúdo local. Por exemplo, a “engenharia básica” nos “sistemas de coleta da produção” têm conteúdo local mínimo de 90%. Já as “linhas de produção/injeção flexível” têm conteúdo de 56%. São nada menos que 92 itens com diferentes percentuais de conteúdo local! (Macedo, 2014).

O custo de transação para cumprir e fiscalizar esse cipoal de exigências não é irrelevante. As empresas de exploração são obrigadas a contratar empresas certificadoras, que atestem o cumprimento ou não das exigências. O Governo, por sua vez, precisa se preocupar com a idoneidade das empresas certificadoras. Para a Petrobras, principal empresa de exploração de petróleo em atuação no país, tais exigências representam custos, aquisição de equipamentos de pior qualidade e atrasos no cronograma de exploração.

A Petrobras vive, na realidade, uma situação dúbia. Se, por um lado, ela está amarrada por fortes exigências de conteúdo local; por outro lado, ela não sofre as restrições que a Lei de Licitações cria para o restante das empresas públicas. O art. 67 da Lei nº 9.478/97 estipula que:

Art. 67. Os contratos celebrados pela PETROBRAS, para aquisição de bens e serviços, serão precedidos de procedimento licitatório simplificado, a ser definido em decreto do Presidente da República.

Tal dispositivo teve por objetivo dar agilidade administrativa à Petrobras, permitindo-lhe realizar contratações com rapidez e com foco na qualidade dos serviços e produtos. Apesar de ampla discussão acerca da constitucionalidade e legalidade

²⁰ O regime de partilha de produção diferencia-se do regime de concessão basicamente em função da forma de remuneração do setor público. No primeiro, a empresa que explora o campo de petróleo paga ao Estado uma participação em barris de petróleo. No regime de concessão, o Estado recebe o pagamento de royalties e outras participações financeiras na receita obtida. No caso da legislação brasileira, foram inseridas outras particularidades no regime de partilha, como a participação compulsória da Petrobras como operadora de todos os campos e como sócia de todos os consórcios. O regime de partilha se aplica a áreas predeterminadas do pré-sal, enquanto o regime de concessão se aplica a uma parcela da área do pré-sal e às demais áreas de exploração. Para maiores detalhes ver Gomes *et al* (2009).

desse dispositivo²¹, o fato é que, do ponto de vista da possibilidade de contratar fornecedores estrangeiros, a Petrobras não se submete às restrições apresentadas na seção 4. Com o advento da Operação Lava Jato, e a constatação de inidoneidade da maioria dos fornecedores tradicionais da empresa, a Petrobras anunciou que não mais contratará aquelas empresas²².

Dado que o Decreto nº 2.745/1998, que estipula as regras de contratação da empresa, é bastante flexível, a Petrobras pode, de imediato, contratar obras diretamente com empresas estrangeiras. No entanto, as exigências de conteúdo local nas atividades de exploração e desenvolvimento de campos de petróleo e gás restringem a possibilidade de migração para fornecedores estrangeiros naquela que é a principal atividade da empresa. Assim, a Petrobras está autorizada a contratar estrangeiros para atividades de construção civil ou fornecimento de serviços não diretamente associados à exploração e desenvolvimento de petróleo e gás, mas não a contratar navios ou plataformas inteiramente no exterior.

As revelações da Operação Lava Jato mostram, com clareza, a quem de fato serve a política de conteúdo local. A revogação dessa legislação parece importante para reestabelecer a concorrência e desestimular fraudes e formação de cartel no setor de serviços de engenharia. Assim propõe-se:

- Revogar :
 - o art. 3º-A da Lei nº 11.578/2007 (conteúdo local nas obras do PAC);
 - os Decretos nºs 7.888/2013 e 7.889/2013 (conteúdo local nas obras do PAC);
 - os incisos IX e X do art. 2º da Lei nº 9.478/1997 (conteúdo local na exploração de óleo e gás no regime de concessão);
 - o inciso VIII do art. 2º; a alínea *e* do inciso III do art. 10; e o inciso VIII do art. 15, todos dispositivos da Lei nº 12.351/2010 (conteúdo local na exploração de óleo e gás no regime de partilha); e
 - a Resolução nº 5/2013 do Conselho Nacional de Política Energética.
- Substituir o Decreto nº 2.745/1998, que instituiu sistema simplificado de compras da Petrobras, por lei, com parâmetros e limites mais claros para as licitações feitas por grandes empresas estatais, como Petrobras e Eletrobras.

²¹ Ver, por exemplo, Araujo (2014) e Figueredo (2009).

²² A esse respeito, ver na imprensa, por exemplo:
<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Dilemas/noticia/2014/12/petrobras-bloqueia-23-empresas-citadas-na-lava-jato.html>.

6 AUTORIZAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DE ENGENHEIRO ESTRANGEIRO

O poder de autorizar o exercício das profissões de engenheiro no Brasil é atribuído ao Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA) e aos Conselhos Regionais de Engenharia Arquitetura e Agronomia (CREAs). Esses últimos têm jurisdição estadual e/ou regional (Lei nº 5.194/66). O modelo é similar ao adotado em várias outras profissões regulamentadas por lei.

Tais conselhos constituem um misto de guilda medieval (que protege o mercado de trabalho dos profissionais locais em relação à entrada de estrangeiros) e cartório (expedindo autorizações e certidões em troca de taxas e contribuições parafiscais incidentes sobre os profissionais e as empresas do setor).

De acordo com a Lei nº 5.194/66, o registro do profissional no CREA é condição necessária para o exercício legal da profissão (art. 6º, alínea *a* e art. 55). O exercício ilegal da profissão, por sua vez, é punido pela Lei das Contravenções Penais (Decreto-Lei nº 3.688/41, art. 37) com penas que variam de 15 dias a três meses de prisão.

As pessoas jurídicas que prestam serviços de engenharia e arquitetura, igualmente, só podem iniciar suas atividades após registrarem-se em um CREA. Também dependem de autorização dos Conselhos Regionais para funcionamento as entidades de classe, as escolas de nível superior e as entidades de direito público voltadas para atividades de engenharia e arquitetura (Lei nº 5.194/66, art. 46, alínea *d*). Se uma empresa ou profissional registrado no CREA de uma determinada região ou estado decidir atuar fora daquela circunscrição, precisará da autorização formal (visto) do CREA responsável pela nova área de atuação (Lei nº 5.194/66, art. 58).

Os profissionais e pessoas jurídicas regularmente registrados nos CREA são obrigados a pagar anuidades àquelas entidades. A inadimplência implica em cancelar a autorização e decretar o exercício ilegal da profissão. O CONFEA e os CREAs dispõem, ainda, de outras fontes de renda, sendo as principais: taxas pela emissão de carteira profissional e outros documentos; emolumentos pela expedição de vistos e, sobretudo, taxas pela emissão da “Anotação de Responsabilidade Técnica” (ART).

A ART, instituída pela Lei nº 6.496/77, é uma espécie de “imposto para a execução de trabalhos de engenharia e arquitetura”, cuja receita vai para os cofres do CONFEA e dos CREAs. Qualquer obra, reforma ou projeto deve ser precedido da

concessão de tal autorização, que é feita mediante pagamento de taxa. A Lei nº 6.496/77 estabelece que:

Art. 1º Todo contrato, escrito ou verbal, para a execução de obras ou prestação de quaisquer serviços profissionais referentes à Engenharia, à Arquitetura e à Agronomia fica sujeito à “Anotação de Responsabilidade Técnica” (ART).

Art. 2º A ART define para os efeitos legais os responsáveis técnicos pelo empreendimento de engenharia, arquitetura e agronomia.

§ 1º A ART será efetuada pelo profissional ou pela empresa no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA), de acordo com Resolução própria do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA).

§ 2º O CONFEA fixará os critérios e os valores das taxas da ART *ad referendum* do Ministro do Trabalho.

Por que seria necessária a existência de um atestado prévio de que um determinado profissional é responsável por uma obra? O fato de haver um contrato assinado com o adquirente do serviço não seria suficiente para, se necessário, provar, em juízo, a responsabilidade de um engenheiro por uma obra? A ART tampouco funciona como um atestado de qualidade dos serviços de um profissional, pois a sua obtenção não requer qualquer demonstração de que trabalhos anteriores foram executados com maestria. Portanto, a ART parece ser um instrumento puramente cartorial, concebido para levantar recursos para financiar os Conselhos. Como tal, deve ser revogado.

Esses conselhos são entidades paraestatais, uma vez que o art. 80 da Lei nº 5.194/66 estabelece que eles são “*autarquias dotadas de personalidade jurídica de direito público, constituem serviço público federal, gozando os seus bens, rendas e serviços de imunidade tributária total e franquia postal e telegráfica*”.

Parece inevitável a comparação do sistema CONFEA-CREAs com um cartório que, por um lado, goza de privilégios fiscais e, de outro, cobra pela expedição de certidões e autorizações; e que mantém um sistema de fiscalização à caça de profissionais que estejam com seus registros fora dos padrões legais ou com anuidades atrasadas. Cria-se ampla estrutura burocrática, alimentada por receitas parafiscais que oneram os contribuintes, os profissionais e as pessoas jurídicas do setor. Tudo isso sob o pretexto de se exercer atividade fiscalizadora em relação à qualidade dos serviços prestados e ao exercício ético da profissão. É provável que existam

sistemas de fiscalização mais simples, mais eficazes e que demandem menor estrutura administrativa que a existente no sistema CONFEA-CREAs.

A Legislação também confere ao CONFEA e aos CREAs poder discricionário na concessão de autorização para o exercício profissional a estrangeiros, uma vez que lhes permite, no processo de avaliação de cada solicitação para autorização para trabalho por tempo determinado, levar em consideração “*a escassez de profissionais de determinada especialidade e o interesse nacional*” (Lei nº 5.194/66, art. 2º, inciso c). Tal dispositivo indica que os Conselhos têm autorização legal para ir além da simples verificação do cumprimento de exigências listadas na lei. Eles podem avaliar, segundo juízo próprio, se há ou não “interesse nacional” na concessão de autorização a um determinado profissional. Também têm discricionariedade para estabelecer qual seria a medida de “escassez de profissionais de determinada especialidade”.

Junte-se a isso o disposto no art. 85 da mesma lei, que cria outra reserva de mercado a profissionais nacionais, e mais custos aos empreendedores, ao exigir que “*as entidades que contratarem profissionais nos termos da alínea “c” do artigo 2º [estrangeiros com autorização temporária] são obrigadas a manter, junto a eles, um assistente brasileiro do ramo profissional respectivo*”.

O processo de autorização estabelecido pelo CONFEA e CREAs é bastante burocrático. A Resolução nº 1007/2003 do CONFEA estabelece o rito de avaliação dos pedidos de autorização. O CONFEA informa no seu *website* que o prazo para concessão de autorização é de 90 dias. Dado que tal autorização não é a única para permitir que um profissional estrangeiro trabalhe no Brasil (há validação de diploma e autorização do Ministério do Trabalho e Emprego, conforme se analisará nas seções 7 e 8), percebe-se que o processo é longo.

Há uma lista de documentos exigida pelo CONFEA para o registro de profissionais brasileiros e de estrangeiros com visto permanente, sempre com autenticação cartorial e, no caso de documentos em língua estrangeira, com tradução juramentada. Vale destaque a alguns dos documentos exigidos:

- a) original do diploma ou do certificado, registrado pelo órgão competente do Sistema de Ensino ou revalidado por instituição brasileira de ensino, conforme o caso;
- b) histórico escolar com a indicação das cargas horárias das disciplinas cursadas;

- c) documento indicando a duração do período letivo ministrado pela instituição de ensino, quando diplomado no exterior;
- d) conteúdo programático das disciplinas cursadas, quando diplomado no exterior.

Vemos, portanto, que antes de solicitar autorização ao CREA para o exercício profissional, o engenheiro precisa providenciar a “revalidação” do seu diploma. Trata-se de mais uma etapa de trâmite burocrático, a ser analisada na seção 8. Já os itens (b) a (d) são extremamente minuciosos e podem gerar inúmeros problemas de tradução e interpretação do conteúdo e nome das disciplinas cursadas. Não seria mais simples pré-credenciar universidades bem avaliadas em rankings internacionais e deixar de exigir toda essa documentação detalhada? Se o diploma já foi “revalidado”, faz sentido nova análise detalhada do conteúdo da formação acadêmica do profissional? E o que dizer de outras demandas puramente burocráticas, como a de apresentar “comprovante de residência”?

Não param aí as barreiras à concessão de autorização para exercício da profissão por estrangeiros portadores de visto permanente. O exame de sua documentação é feito por três instâncias decisórias distintas. Enquanto a autorização para os brasileiros é concedida diretamente na primeira instância (as câmaras especializadas dos CREAs), a dos estrangeiros com visto permanente precisam ser homologadas pelo plenário do CREA e pelo plenário do CONFEA.

No caso de estrangeiros com visto provisório, não é requerida a homologação dos plenários de CREA e CONFEA. Por outro lado, a lista de documentos é ainda mais longa, incluindo:

- a) cópia do despacho do Ministério do Trabalho e Emprego publicado no Diário Oficial da União autorizando seu trabalho no país;
- b) documento que comprove a relação de trabalho entre a entidade contratante e o profissional;
- c) declaração da entidade contratante, especificando as atividades que o profissional irá desenvolver no país;
- d) carteira de identidade ou cédula de identidade de estrangeiro com indicação de permanência no país;
- e) declaração da entidade contratante, indicando um profissional brasileiro a ser mantido como assistente junto ao profissional estrangeiro; e
- f) prova da relação contratual entre a entidade contratante e o assistente brasileiro.

A consequência desse poderoso filtro ao acesso de engenheiros estrangeiros ao mercado de trabalho brasileiro pode ser visto na Tabela 1. Nada menos que 99,9% dos profissionais com registro ativo em todos os CREAs do país, em dezembro de 2014, eram portadores de diplomas expedidos no Brasil! Parece não restar dúvida de que o mercado brasileiro é extremamente fechado ao acesso de profissionais estrangeiros.

Tabela 1 – Número de profissionais de engenharia, arquitetura e agronomia com registro ativo nos CREAs em dezembro de 2014

	Nº de Profissionais	% to Total
Diplomados no Brasil	1.175.028	99,90
Diplomados no Exterior (Visto Permanente)	1.117	0,09
Diplomados no Exterior (Visto Provisório)	69	0,01
Total	1.176.214	100,00

Fonte: CONFEA (<http://ws.confea.org.br:8080/EstatisticaSic/ModEstatistica/Pesquisa.jsp?vw=TipoRegistro>)

Qualquer iniciativa no sentido de abrir o mercado brasileiro a empresas internacionais de engenharia e projetos deve passar pela revisão das regras descritas nesta seção, avaliando-se a amplitude de poderes e recursos financeiros dados ao sistema CONFEA-CREAs. O ideal seria tanto a revogação dos poderes de CONFEA e CREAs para autorizar o exercício da profissão e cobrar anuidades de seus membros, quanto a extinção da ART e da respectiva cobrança pela sua concessão.

Para tanto, seria necessário:

- retirar do CONFEA e dos CREAs o poder de veto sobre o registro de diplomas de estrangeiros (alínea *c* do art. 2º da Lei nº 5.194/1966);
- revogar o poder de CONFEA e CREAs para autorizar e controlar o “exercício legal da profissão” e o funcionamento de entidades do setor (art. 6º, alínea *a*; art. 24; art. 26; art. 27, alínea *c*; art. 46, alínea *d*, todos dispositivos da Lei nº 5.194/1966);
- revogar o poder de CONFEA e CREAs para relacionar os cargos e funções de entidades estatais e paraestatais privativos de engenheiros, arquitetos e agrônomos (alínea *g* do art. 27 da Lei nº 5.194/1966);
- extinguir a “Anotação de Responsabilidade Técnica” (ART) (Lei nº 6.496/1977 e Lei nº 5.194/1966, art. 28, inciso I);
- revogar o poder de CONFEA e CREAs para definir tabelas de remuneração profissional (Lei nº 5.194/1966, art. 34, alínea *r*);
- extinguir o direito de cobrança de anuidades (e de punição por inadimplência em tal cobrança) pelo CONFEA e CREAs, bem como de

taxas de registros e multas (Lei nº 5.194/1966, art. 35, incisos I, III, IV e V; arts. 63, 64, 69); e

- extinguir a obrigatoriedade de manter assistente brasileiro junto a profissional de engenharia estrangeiro (Lei nº 5.194/1966, art. 85).

7 CONCESSÃO DE VISTO DE TRABALHO A ESTRANGEIRO

O exercício da profissão de engenheiro no Brasil não depende apenas da autorização concedida pelos conselhos profissionais. Como em qualquer lugar do mundo, é necessário obter um visto de trabalho. Entretanto, as condições para concessão de tal visto parecem ser bastante restritivas, no Brasil.

As regras são dadas pela Lei nº 6.815/1980 (Estatuto dos Estrangeiros). Já no art. 2º dessa Lei percebe-se clara intenção protecionista, ao se estabelecer que um dos critérios norteadores da política nacional de imigração é “*a defesa do trabalhador nacional*”.

A Lei também criou o Conselho Nacional de Imigração²³, órgão máximo definidor da política nacional de imigração, a quem cabe, entre outras atribuições: “*formular a política de imigração*”; “*efetuar o levantamento periódico das necessidades de mão de obra estrangeira qualificada, para admissão em caráter permanente ou temporário*”; e “*estabelecer normas de seleção de imigrantes, visando proporcionar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional e captar recursos para setores específicos*”²⁴. Fica evidente o caráter restritivo imposto à concessão de vistos, subordinada à suplementação de eventuais faltas de trabalhadores em setores específicos ou do interesse do país para atrair recursos estrangeiros, a juízo do Conselho Nacional de Imigração.

Duas características desse Conselho chamam a atenção. A primeira é de que ele é vinculado e presidido pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Seria de se esperar que questões de imigração estivessem sob o cuidado do Ministério das Relações Exteriores ou do Ministério da Justiça (que têm assento no Conselho, mas não comandam seus trabalhos). O fato de ser o MTE o principal membro do Conselho Nacional de Imigração indica a primazia da questão do emprego e da proteção do trabalhador nacional frente à possibilidade de entrada de trabalhadores estrangeiros no país.

²³ Regulamentado pelos Decretos nº 86.715/81 e nº 840/93.

²⁴ Decreto nº 840/93, art. 1º, incisos I, III e V.

A segunda característica relevante é o fato de que, na composição do Conselho, além de representantes de diversos ministérios, há a participação de cinco representantes dos trabalhadores (indicados pelas centrais sindicais) e cinco representantes dos empregadores (indicados pelas Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio, do Transporte, da Agricultura e das Instituições Financeiras)²⁵. Ora, tanto as centrais sindicais quanto as entidades patronais são dominados por interesses protecionistas, seja a proteção do mercado de trabalho (para os trabalhadores nacionais), seja a proteção do mercado de bens e serviços (para as empresas nacionais, que controlam as associações patronais). Mais uma vez o viés contrário à entrada de trabalhadores estrangeiros transparece na legislação de imigração.

Note-se que o art. 15 da Lei nº 6.815/80 estabelece que só se concederá visto temporário (de duração variável, conforme o contrato de trabalho, em geral de até dois anos) a trabalhador estrangeiro se forem satisfeitas as “exigências especiais” do Conselho Nacional de Imigração, e se o contrato de trabalho for visado pelo MTE. Fica mais uma vez evidente o poder de racionamento da concessão de vistos pelo Conselho ao sabor do que os seus membros considerarem ser o interesse nacional.

Já a concessão de visto permanente fica condicionada a “*propiciar mão de obra especializada aos vários setores da economia nacional, visando à Política Nacional de Desenvolvimento em todos os aspectos e, em especial, ao aumento da produtividade, à assimilação de tecnologia e à captação de recursos para setores específicos*”. Tal dispositivo poderia ser interpretado, a princípio, como uma indicação de que se estimularia a entrada de mão de obra estrangeira para, por meio dela, absorver tecnologia e atrair investimentos. Todavia, os normativos do Conselho (como se verá a seguir) atuam em direção inversa. A concessão de vistos é racionada e sua concessão, em alguns casos, só ocorre se a empresa empregadora, por exemplo, investir no país determinado montante de recursos.

Alguns exemplos, contidos nas diversas resoluções expedidas pelo Conselho Nacional de Imigração, são bastante ilustrativos. A Resolução nº 74/2007, em seu art. 3º, estipula que só se concede visto de trabalho a estrangeiro se a sua remuneração não for inferior à maior remuneração paga pela empresa contratante para a mesma função. Ou seja, há evidente preocupação em evitar que a entrada de trabalhadores estrangeiros seja motivada pela contratação de trabalhadores de menor custo. A mesma

²⁵ Decreto nº 840/93

resolução exige que uma longa lista de documentos seja anexada à solicitação. Também impõe o microgerenciamento da alocação do empregado estrangeiro, sendo necessário à empresa empregadora solicitar autorização expressa do Conselho Nacional de Imigração para a mudança de função do empregado ou sua realocação entre empresas de um mesmo conglomerado (arts. 7º e 8º).

A Resolução nº 80/2008, que cuida da concessão de visto temporário, estabelece já no art. 1º que se deve, antes de tudo, respeitar o interesse do trabalhador brasileiro. O art. 2º impõe a exigência de escolaridade mínima de nove anos, em evidente proteção ao trabalhador nacional menos qualificado.

No caso de vistos para “*Administrador, Gerente, Diretor ou Executivo com poderes de gestão, que venha ao Brasil representar Sociedade Civil ou Comercial, Grupo ou Conglomerado econômico*”, a Resolução nº 62/2004 condiciona a concessão do visto a um montante mínimo de investimento da empresa estrangeira no Brasil e a geração de pelo menos dez novos empregos no país (art. 3º). Não só a exigência é restritiva, como a documentação requerida para comprovar os condicionantes adiciona burocracia e custo de conformidade ao processo.

O alto grau de restrição da política praticada pelo Conselho Nacional de Imigração fica patente nas estatísticas de emissão de vistos. De acordo com dados do MTE mostrados na Tabela 2, no período 2011-2013 foram concedidas 134 mil autorizações em categorias de visto que, direta ou indiretamente, podem levar o indivíduo a participar do mercado de trabalho²⁶. Note-se que este é um limite máximo de potencial entrada de estrangeiros no mercado de trabalho, pois muitos indivíduos que receberam visto (como os de asilo humanitário e cônjuges de brasileiros) não necessariamente irão trabalhar. Outros podem estar apenas de passagem pelo país, como os empregados de embarcações comerciais estrangeiras. Mesmo que se considere que todos eles venham a se incorporar à força de trabalho nacional (o que é uma evidente superestimativa), o número de autorização de vistos é muito pequeno quando comparado ao volume de vagas anualmente abertas no mercado de trabalho brasileiro. Na soma dos três anos, as autorizações concedidas equivalem a apenas 3,1% das vagas abertas no setor formal da economia.

²⁶ Foram excluídas categorias em que claramente o indivíduo está apenas de passagem pelo País: autorização para artistas realizarem apresentações no território nacional e para profissionais que trabalham em embarcações estrangeiras de turismo.

Tabela 2 – Autorizações para concessão de vistos aprovadas pelo Conselho Nacional de Imigração e criação de vagas no mercado formal de trabalho – 2011 a 2013

		2011	2012	2013	TOTAL
Temporários	Profissional estrangeiro sem contrato no Brasil – Assistência técnica ou transferência de tecnologia	15.267	18.694	13.637	47.598
	Estrangeiro com contrato de trabalho no Brasil de até dois anos	4.600	5.794	5.930	16.324
	Profissional estrangeiro a bordo de embarcação ou plataforma estrangeira	17.521	15.374	14.996	47.891
Permanentes	Administradores, diretores, gestores e executivos	1.415	1.469	1.466	4.350
	Estrangeiro investidor pessoa física em atividade produtiva no Brasil	1.012	1.172	1.175	3.359
	Situações especiais (asilo humanitário)	762	4.969	2.322	8.053
	Estrangeiro com união estável com brasileiro	366	390	553	1.309
	Outras	1.651	1.639	1.837	5.127
	Total (A)	42.594	49.501	41.916	134.011
	Criação líquida de postos de trabalho no setor formal – CAGED (B)	1.944.560	1.301.842	1.117.171	4.363.573
	(A) / (B)	2,2%	3,8%	3,8%	3,1%

Fonte: Cavalcanti, Oliveira e Tonhati (2014). Fonte primária: Conselho Nacional de Imigração; eMTE – CAGED.

O banco de dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ainda que defasado no tempo e desfalcado de vários países relevantes, permite comparar o Brasil a outras nações em termos de participação de estrangeiros no mercado de trabalho. O que se vê na Tabela 3 é que os países mais desenvolvidos têm maior participação de estrangeiros na mão de obra. Afinal, oferecem melhores empregos, melhor serviço público, etc. Assim, por exemplo, 14% dos empregos nos Estados Unidos são preenchidos por estrangeiros, enquanto, no Canadá, a participação chega a 20%.

O Brasil aparece entre os de menor participação de estrangeiros (0,32%), junto com o México e acima de Colômbia, Turquia e Polônia. Isso pode resultar tanto da pouca atratividade desses países e dos empregos oferecidos, como de barreiras à entrada (haveria estrangeiros querendo entrar, mas a regulação local não permitiria).

Se o caso brasileiro for o primeiro (baixa atratividade do país), então as barreiras à entrada seriam inócuas. Por outro lado, se há trabalhadores querendo entrar no Brasil (em especial, os de maior qualificação) e a regulação barra essa entrada, então o país estaria perdendo a oportunidade de absorver profissionais que ajudariam a elevar a produtividade da economia nacional.

Deve-se notar, ainda na Tabela 3, que dois países usualmente comparados ao Brasil, Chile e Coreia do Sul, têm taxas de participação de estrangeiros no mercado de trabalho de cinco a seis vezes maiores que a do Brasil.

Tabela 3 – Participação de Estrangeiros no Mercado de Trabalho em Diferentes Países

Países	Estrangeiros Empregados	Emprego Total	Participação %
	(A)	(B)	(C)= (A)/ (B)
Canadá (2006)	3.319.000	16.484.300	20,13
EUA (2003)	19.273.000	136.277.000	14,14
Malásia (2002)	861.079	8.673.929	9,93
Grécia (2006)	289.800	4.452.817	6,51
Itália (2006)	1.348.424	21.639.792	6,23
França (2000)	1.249.768	23.261.580	5,37
Reino Unido (2002)	1.314.782	28.414.542	4,63
Espanha (2002)	532.500	16.458.100	3,24
Coreia do Sul (2003)	415.044	22.139.000	1,87
Chile (2002)	85.988	5.085.885	1,69
Brasil (2007)	293.999	90.786.019	0,32
México (2000)	120.113	38.044.500	0,32
Colômbia (2005)	38.049	18.606.571	0,20
Turquia (2000)	47.791	25.407.910	0,19
Polônia (2006)	26.000	14.886.000	0,17

Fonte: Organização Internacional do Trabalho – LaborSta.

No que diz respeito à participação de estrangeiros na população com nível superior (grupo de maior capital humano), foi possível obter dados comparáveis apenas para o Brasil e para os EUA. Os estrangeiros residindo no Brasil e que têm nível superior completo representam apenas 1% do total de habitantes com nível superior²⁷. Nos Estados Unidos essa participação é doze vezes maior (12%).²⁸

Se o Brasil desejar abrir o seu mercado de serviços de engenharia e projetos, será preciso repensar a atual política de autorização de vistos de trabalho. O Conselho Nacional de Imigração precisará facilitar a entrada de trabalhadores demandados por empreiteiras e demais empresas do setor.

Como já afirmado anteriormente, essa flexibilização na política de imigração de trabalhadores permitiria ao país tirar proveito do excesso de oferta de profissionais

²⁷ Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

²⁸ Fonte: Fogg e Harrington (2012, p. 4)

qualificados em países mais desenvolvidos que, em função da crise econômica internacional, não encontram emprego em seus países de origem.

Medidas específicas que poderiam ser adotadas compreendem:

- revisão de todas as resoluções vigentes do Conselho Nacional de Imigração, visando flexibilizar as restrições à entrada de trabalhadores estrangeiros, em especial os de alta qualificação;
- reduzir os poderes do Conselho Nacional de Imigração e a representação classista nesse conselho, revogando-se os seguintes dispositivos do Decreto nº 870/1993: incisos VI e VIII do art. 1º; e incisos II, III e IV e parágrafo único do art. 2º;
- transferência do Conselho Nacional de Imigração do MTE para o Ministério das Relações Exteriores, por meio de alteração do art. 1º do Decreto nº 870/1993;
- revogação do art. 15 da Lei nº 6.815/1980, que prevê exigências especiais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Imigração para a concessão do visto.

8 REVALIDAÇÃO DE DIPLOMAS

Para trazer ao Brasil seus engenheiros e demais profissionais de nível superior, as empresas precisam “revalidar” o diploma de seus empregados que foram obtidos em universidades no exterior. Trata-se de um processo lento, cuja duração é fixada pelo Ministério da Educação em seis meses²⁹.

Ainda de acordo com o MEC, “*para ter validade nacional, o diploma de graduação tem que ser revalidado por universidade brasileira pública que tenha curso igual ou similar, reconhecido pelo governo*”³⁰. Somente universidades públicas podem revalidar diplomas. Os candidatos devem pagar taxa no ato da solicitação da revalidação.

Documentação muito similar à exigida pela Comissão de Nacional de Imigração é mais uma vez exigida: cópia do diploma original, duração e currículo do curso, histórico escolar, etc. Tudo traduzido por tradutor juramentado e “consularizado”. A universidade pública deve formar uma comissão de professores para julgar o pedido. Havendo dúvida, a comissão pode determinar a realização de provas em português para checar os conhecimentos do pleiteante.

Pode-se, então, imaginar uma situação em que uma universidade pública de baixa qualidade (e não são poucas no país) seja instada a formar uma comissão para

²⁹ Fonte: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12401&Itemid=701

³⁰ Fonte: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=12405&Itemid=694

avaliar se um profissional formado em Harvard pode atuar no Brasil! E se esse profissional tiver pouca afinidade com a língua portuguesa e dele for exigida a realização de uma prova, suas chances de ter o diploma validado são baixas. Aos seis meses de prazo necessários à revalidação, agregue-se um ano ou mais de curso intensivo de português, para que o candidato, no mínimo, consiga entender o enunciado das questões da prova aplicada.

Informa, também, o MEC que “*o Brasil não possui nenhum acordo de reconhecimento automático de diplomas; portanto, as regras são as mesmas para todos os países*”. É evidente que existe espaço para simplificar o processo de revalidação de diplomas. O país poderia começar por revalidar automaticamente os diplomas concedidos por universidades que estejam no topo dos *rankings* internacionais de qualidade de ensino (por exemplo: todas que estejam em posições acima da universidade brasileira mais bem classificada no *ranking*). Ou poderia fazer acordos com países desenvolvidos, que dispõem de instituições de ensino de alta qualificação.

Se resiste em fazê-lo, é porque há possivelmente pressão corporativa dos profissionais formados no Brasil, com o intuito de manter reserva de mercado. Dada a baixa qualidade de parte significativa das instituições de ensino superior brasileiras, o país perde muito com essa prática, pois fica impossibilitado de importar mão de obra de qualidade, que ajudaria no aumento da produtividade e do crescimento econômico.

Eventos recentes relacionados à profissão de medicina ilustram bem a questão. Desde 2011 a revalidação de diplomas de médicos se faz por meio de um exame conhecido como “Revalida” (Exame Nacional de Revalidação de Diplomas Médicos). O exame é elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pretende ser um

instrumento unificado de avaliação (...) [compatível] com as exigências de formação correspondentes aos diplomas médicos expedidos por universidades brasileiras, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Medicina, com parâmetros e critérios isonômicos adequados para aferição de equivalência curricular e definição da correspondente aptidão para o exercício profissional da medicina no Brasil (...) O Revalida é implementado pelo Inep e conta com a colaboração da Subcomissão de Revalidação de Diplomas Médicos, (...). Universidades públicas participam da elaboração da metodologia de avaliação, da supervisão e do acompanhamento da aplicação. O exame é feito em duas etapas: avaliação escrita – composta por uma prova

objetiva, com questões de múltipla escolha, e uma prova do tipo discursiva. Numa segunda etapa, é realizada a avaliação de habilidades clínicas³¹.

O que chama a atenção no Revalida é o alto índice de reprovação. A Tabela 4 mostra que menos de 10% dos candidatos são aprovados. Isso suscita alguns questionamentos. Será que o exame é propositalmente difícil, para reprovar o máximo possível de candidatos e reservar o mercado da medicina para os diplomados no Brasil? Uma forma simples de checar isso seria aplicar o mesmo exame aos estudantes de último ano de medicina nas escolas brasileiras, para verificar sua taxa de aprovação.

Tabela 4 – Candidatos inscritos e aprovados no exame Revalida por país de origem do diploma – 2011 e 2012

	Inscritos		Aprovados		% de Candidatos		% de Aprovação	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Bolívia	304	411	14	15	45%	46%	4,6%	3,6%
Cuba	140	182	15	20	21%	21%	10,7%	11,0%
Argentina	56	69	13	14	8%	8%	23,2%	20,3%
Peru	45	33	5	5	7%	4%	11,1%	15,2%
Colômbia	19	28	6	3	3%	3%	31,6%	10,7%
Paraguai	17	50	1	2	3%	6%	5,9%	4,0%
Espanha	16	26	0	5	2%	3%	0,0%	19,2%
Venezuela	16	15	4	4	2%	2%	25,0%	26,7%
Portugal	0	8	0	3	0%	1%	–	37,5%
Outros da A. Latina	42	37	5	1	6%	4%	11,9%	2,7%
Europa	18	21	2	5	3%	2%	11,1%	23,8%
Ásia	2	1	0	0	0%	0%	0,0%	0,0%
África	0	2	0	0	0%	0%	–	0,0%
América do Norte	2	1	0	0	0%	0%	0,0%	0,0%
Total	677	884	65	77	100%	100%	9,6%	8,7%

Fonte: Carbonieri (2013). Fonte original: Inep.

Outra constatação feita a partir dos dados da Tabela 4 é de que nada menos que 92% dos candidatos foram formados em escolas da América Latina. Dado o atraso do sistema educacional da região, é possível que, de fato, os candidatos reprovados não sejam qualificados. Mais uma vez, a aplicação das provas aos brasileiros formados no Brasil colocaria luz sobre essa questão.

³¹ Fonte: <http://portal.inep.gov.br/revalida>

Pode-se, também, especular que os candidatos sejam, em sua maioria, brasileiros que, não tendo sido aprovados em vestibulares no Brasil, tenham recorrido a escolas de outros países (em especial latino americanos) onde o acesso seja mais fácil (e o ensino mais fraco). De fato, a Tabela 5 mostra que 63% dos candidatos de 2012 e 58% dos de 2011 eram brasileiros. Contudo, isso não afasta a possibilidade de o exame ser excessivamente exigente; o que traz novamente a importância de aplicá-lo aos brasileiros formados no Brasil.

O fato de o exame ser realizado em língua portuguesa também pode desencorajar profissionais cujas línguas sejam muito distintas do português. De fato, a Tabela 5 mostra que são poucos os candidatos nascidos na Ásia e América do Norte. É possível que, sabendo de antemão que não compreenderão as questões propostas em português, sequer se candidatam ao exame. Já aqueles que falam português ou espanhol enfrentariam menor barreira relacionada ao idioma. Seria interessante, portanto, que o exame na área médica ou em outras áreas fosse aplicado no idioma do candidato ou pelo menos em inglês, o que lhe daria mais segurança para participar do teste. Se aprovado, ele seria submetido a um teste básico de português, focado em expressões técnicas da respectiva área.

Tabela 5 – Candidatos inscritos e aprovados no exame revalida por nacionalidade do candidato – 2011 e 2012

	Inscritos		Aprovados		% de Candidatos		% de Aprovação	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Brasil	393	560	31	42	58%	63%	7,9%	7,5%
Outros América Latina	265	300	31	31	39%	34%	11,7%	10,3%
Europa	13	20	2	4	2%	2%	15,4%	20,0%
Ásia	3	1	0	0	0%	0%	0,0%	0,0%
África	2	2	1	0	0%	0%	50,0%	0,0%
América do Norte	1	1	0	0	0%	0%	0,0%	0,0%
Total	677	884	65	77	100%	100%	9,6%	8,7%

Fonte: Carbonieri (2013). Fonte original: Inep.

Ademais, a substituição do processo tradicional de revalidação de diplomas, por provas similares ao Revalida, em outros ramos profissionais também seria um avanço. Sempre com o cuidado de se fazer provas equilibradas e evitar que o idioma seja uma barreira intransponível.

Um caso recente de flexibilização de revalidação de diplomas, ainda na área médica, causou grande polêmica no país. Interessado em aumentar de forma rápida o contingente de médicos atuando nas regiões pobres e interioranas, o Governo Federal lançou o programa Mais Médicos. Por meio da Lei nº 12.871/2013 (art. 13) criou-se o instituto do “intercâmbio médico internacional”: médicos com diplomas obtidos no exterior, sem revalidação, podem agora atuar no país, no âmbito do *Programa Mais Médicos*, na condição de “intercambista”.

As exigências burocráticas para se candidatar ao intercâmbio são bem mais baixas que aquelas usualmente empregadas nas revalidações de diplomas ou autorizações de trabalho pela Comissão Nacional de Imigração: não é preciso pagar taxas, as traduções dos documentos não precisam ser juramentadas (art. 15). É dispensada, também, inscrição no Conselho Regional de Medicina (art. 16). Concede-se, automaticamente, ao intercambista um visto temporário de três anos, renovável por mais três, inclusive para cônjuges e dependentes (art. 18). Portanto, todo o penoso processo de autorização de trabalho e concessão de vistos, descrito na seção 6, é evitado.

O limite máximo para o quantitativo de médicos intercambistas parece amplo: não pode exceder 10% do total de médicos com inscrição definitiva nos Conselhos Regionais de Medicina (art. 30). O *website* do Conselho Federal de Medicina informa que, em dezembro de 2014, havia 400.147 médicos em regular atividade no país³². Isso significa que o Brasil pode absorver até 40 mil médicos intercambistas. O número é grande quando comparado às raquíticas estatísticas de profissionais estrangeiros em outras áreas profissionais. Tome-se como comparativo os menos de 1,2 mil engenheiros estrangeiros em atividade no Brasil, conforme registrado acima na Tabela I. O Programa Mais Médicos é, portanto, uma abertura sem precedentes do mercado de trabalho brasileiro a estrangeiros.

Houve grande reação da corporação médica ao programa. Em parte motivada pela ameaça da entrada de concorrentes em suas áreas de atuação; em parte, devido a justificados temores de que uma abertura rápida e radical como esta trouxesse para o país profissionais de baixa qualidade. De fato, na área de medicina, o país parece ter passado de uma posição de extremo fechamento para outra de excessiva abertura, em uma área em que a imperícia profissional pode resultar em mortes ou prejuízos físicos aos pacientes.

³² http://portal.cfm.org.br/index.php?option=com_estatistica

Todavia, a decisão política de abrir o mercado de trabalho para médicos indica que isso pode ser feito em outras profissões. É possível reformar o processo de revalidação de diplomas, em especial alterar a Resolução nº 1 do Conselho Nacional de Educação, com vistas a:

- suprimir excessivas exigências documentais e de pagamentos de taxas nos processos de revalidação de diplomas de curso superior;
- substituir o processo de revalidação de diploma, atualmente baseado na análise de histórico e currículo, por um teste equilibrado, na língua de origem do profissional (usando os concluintes de cursos brasileiros como grupo de controle do grau de dificuldade do teste);
- suprimir a obrigatoriedade do registro cartorial dos profissionais estrangeiros nos conselhos regionais;
- estabelecer acordos de reconhecimento automático de diplomas com universidades de reconhecido renome internacional ou com países que possuem elevado nível de qualidade de ensino superior.

9 CONCESSÃO DE RODOVIAS E AEROPORTOS

As grandes empreiteiras brasileiras participam intensamente das concessões de serviços públicos, em especial de rodovias e aeroportos. No cenário internacional o tipo de empresa que participa desse tipo de empreendimento é mais diversificado: empresas de gestão de infraestrutura e logística, gestoras de ativos, fundos de investimentos, etc. O grande engajamento direto das empreiteiras nacionais nas concessões possivelmente decorre da grande queda no volume de obras de infraestrutura contratadas pelo setor público a partir de meados dos anos 80. Com o fechamento de um mercado, as empreiteiras buscaram atuar no mercado alternativo e florescente das concessões.

Não se deve, pois, esperar que empresas internacionais de engenharia entrem diretamente na disputa por concessões de serviços públicos no Brasil. O que se pode esperar é que um conjunto mais diversificado de empresas tenha interesse pelo negócio.

De fato, algumas empresas estrangeiras têm entrado no negócio no Brasil. A Tabela 6 mostra que nas concessões federais de rodovias, ainda que predominem as empresas nacionais, já há significativa participação de estrangeiras. A segunda coluna da Tabela expõe as empresas que compõem os consórcios. A terceira coluna indica eventuais controladores de cada empresa e/ou a existência de ações em mercado. A última coluna registra a participação de empresas estrangeiras.

Tabela 6 – Concessões federais de rodovias vigentes em 2015: controladores por nacionalidade

Concessionária	Participação Societária	Controle Acionário Nacional/Ações em Bolsa	Participação estrangeira
CONCEPA	Triunfo Participações e Investimentos		
CONCER	Triunfo Participações e Investimentos 62,5%		5,86% Cayuga Park
	Construca p CCPS Engenharia e Comércio S.A 18%		
	CMSA Participações S.A. 10,5%		
	C.C.I. Concessões Ltda. 9%		
TRANSBRASILIANA	BRVias Holding TBR S.A	Triunfo Participações e Investimentos 100%	5,86% Cayuga Park
CRT	Invepar 24,91%	OAS Investimentos 24,4%	
	Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A 21,35%		
	Strata Construções e Concessões Integradas S/A 16,62%		
	Queiroz Galvão Concessões e Participações S/A 11,87%		
	Construtora Queiroz Galvão S/A 9,48%		
	CRT Fundo de Investimento em Participações 11,01%		
	Credicom Ltda 1,40%		
	ERG Participações Ltda 2,51%		
	M&G Consultoria e Participações 0,82%		
Conselheiros 0,2%			
ECO 101	Ecorodovias Infraestrutura e Logística S.A. 58%	Grupo CR Almeida	
	Grant Concessões e Participações Ltda 14,5%	SBS Engenharia e Construções LTDA.	
	Centauros Participações Ltda 27,5%		
ECOSUL	Ecorodovias Infraestrutura e Logística S.A. 90%	Grupo CR Almeida	
	SBS Engenharia e Construções LTDA. 10%		
PLANALTO SUL			Brookfields 49%
			Abertis 51%
FERNÃO DIAS	Arteris S/A		Brookfields 34%
		Novo Mercado BM&F Bovespa 30,7%	Abertis 35,3%
FLUMINENSE	Arteris S/A		Brookfields 34%
		Novo Mercado BM&F Bovespa 30,7%	Abertis 35,3%
RÉGIS-BITTENCOURT			Brookfields 49%
			Abertis 51%
LITORAL SUL			Brookfields 49%
			Abertis 51%
MGO RODOVIAS	Greca distribuidora de asfaltos Ltda 20%		
	Senpar Ltda 20%		
	Construtora estrutural Ltda 10%		
	Construtora kamilos Ltda 10%		
	Ellenco construções Ltda. 10%		
	Engenharia e comercio bandeirantes Ltda 10%		
	Tcl tecnologia e construções Ltda 10%		
	Maqterra transportes e terraplanagem Ltda 5%		
Vale do rio novo engenharia e construções Ltda 5%			
NOVA DUTRA	CCR - Companhia de Concessões Rodoviárias	Grupo Soares Penido 17,22%	
		Grupo Camargo Corrêa 17%	
		Grupo Andrade Gutierrez 17%	
		Novo Mercado BM&F Bovespa 48%	
PONTE RIO - NITERÓI	CCR - Companhia de Concessões Rodoviárias	Grupo Soares Penido 17,22%	
		Grupo Camargo Corrêa 17%	
		Grupo Andrade Gutierrez 17%	
		Novo Mercado BM&F Bovespa 48%	
RODOVIA DO AÇO			Acciona Infraestructuras S/A 76%
			Acciona Brasil Ltda 24%
VIABAHIA	Encalso Construções Ltda. 23%		Isolux Corsán Concessionones S.A. 55%
	InfraVix Participações 22%		

Fonte: www.abcr.org.br e website das holdings e empresas.

As estrangeiras aparecem tanto em consórcio com nacionais (Viabahia) quanto como controladoras de consórcio sem parceiras nacionais (Planalto Sul, Fernão Dias, Fluminense, Régis Bittencourt, Litoral Sul, Rodovia do Aço). São, contudo, poucas as estrangeiras que participam do mercado. Todas elas com forte presença na gestão de rodovias em vários países. A Abertis e a Brookfields atuam mundialmente na gestão de

infraestrutura rodoviária e de telecomunicações. A Isolux Corsan concentra seus negócios em concessões rodoviárias, transmissão de energia de alta tensão e construção de centrais fotovoltaicas. A Acciona tem um perfil mais parecido com o das empreiteiras brasileiras, tendo como base o ramo de construção, que posteriormente se diversificou para outros setores como infraestrutura e energia.

A maior participação de estrangeiras nessa modalidade de investimentos, quando comparada a obras públicas, parece decorrer do fato de que as concessões não são regidas pela Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) que, como visto na seção 4, acima, contém vários dispositivos que dão preferência a empresas nacionais. As concessões são consideradas “privatizações” e, como tal, regidas pelas Leis nºs 9.491/1997; 8.987/1995 e 9.074/1995, além de decretos que regulamentam essas leis. Tal legislação não impõe qualquer requisito de conteúdo local ou mecanismos de reserva de mercado a empresas nacionais. A Lei nº 9.491/1997, por exemplo, estabelece que:

Art. 12. A alienação de ações a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras poderá atingir cem por cento do capital votante, salvo disposição legal ou manifestação expressa do Poder Executivo, que determine percentual inferior.

É oportuno lembrar que a Lei que instituiu as Parcerias Público-Privadas (PPP) também afasta a aplicação da lei de licitações para essas parcerias. E assim como no caso das demais concessões, não há restrição à participação de empresas estrangeiras.

Não é que seja mais simples entrar no mercado via concessões. Sempre há a burocratização, apontada em seções anteriores, de requerer documentos em excesso, “consularizados” e com tradução juramentada. Todavia, o investimento em uma concessão é de longo prazo, em torno de 25 a 30 anos. Isso parece compensar o custo inicial de lidar com a papelada necessária para atuar no mercado nacional, inclusive no que diz respeito à entrada de profissionais estrangeiros.

A dificuldade para uma participação mais ativa de estrangeiros no setor parece vir das condições econômico-financeiras, da segurança jurídica dos contratos e dos riscos associados à empreitada. O Governo Federal, nos processos de concessão inaugurados a partir de 2011 tem privilegiado a chamada “modicidade tarifária”. Os leilões são feitos de modo a declarar vencedora a empresa que oferece a menor tarifa a ser cobrada do usuário. Há, inclusive, em alguns casos, tabelamento explícito da taxa de retorno a ser obtida pelo concessionário vencedor.

Como mostram Velloso *et all* (2012), esse tipo de leilão acaba por espantar concorrentes capazes de ofertar bom serviço a um custo maior que o tabelado pelo governo e, ao mesmo tempo, por atrair licitantes oportunistas. Esses últimos oferecem tarifas muito baixas, sabidamente insuficientes para viabilizar o cumprimento do cronograma de investimentos e manutenção previsto no contrato. Uma vez na titularidade da concessão, pressionam o governo para alterar os contratos (elevando tarifas, reduzindo exigências de investimento, etc.).

O governo, frente ao custo político e econômico de revogar a concessão e refazer a licitação, acaba cedendo às pressões dos concessionários. Nesse caso, a segurança jurídica do contrato entra em xeque, pois é reformulada ao longo da existência do contrato e prejudica os concorrentes que perderam a licitação e que, se tivessem acesso às novas condições, poderiam ter feito lances mais arrojados, vencendo a licitação.

Quando o governo resiste, não encontra melhor sorte, pois precisa enfrentar o desgaste político de lidar com o descumprimento do contrato de investimentos e manutenção.

O caso, já citado, da empresa espanhola OHL ilustra os problemas gerados por licitantes que entram na disputa com lances muito baixos. Ela venceu vários lotes de concessão rodoviária em 2007, com valores de pedágio muito baixos. Após alguns anos de baixo investimento, e de cobrança de pedágio em rodovia em condições de uso inferiores ao exigido no edital, a empresa repassou a concessão a outras empresas e deixou o país.

Portanto, a atração de mais e melhores empresas estrangeiras (e brasileiras) passa pela oferta de contratos de concessão mais equilibrados, nos quais a taxa de retorno não seja tabelada e sim definida, de forma competitiva, pelo processo de leilão.

No caso das concessões de aeroportos, houve restrição à participação do capital privado (tanto nacional quanto estrangeiro) ao se exigir que a estatal Infraero ficasse obrigatoriamente com 49% das ações do consórcio administrador de cada aeroporto³³.

³³ Vide: Anac – Edital nº 2/2011 – Concessão para Ampliação, Manutenção e Exploração dos Aeroportos Internacionais Brasília-Campinas- Guarulhos – item 6.2.6.7.

O modelo adotado induziu a parceria entre três tipos de empresas: a Infraero, um investidor e um “operador aeroportuário”; sendo este último responsável pela gestão e prestação de serviços cotidianos dos terminais. Os editais exigem a participação de operadores aeroportuários com experiência em aeroportos de grande fluxo de passageiros³⁴. Tal exigência tornou obrigatória a entrada de operadores aeroportuários internacionais, visto que os aeroportos brasileiros eram, até então, operados integralmente pela Infraero.

O resultado típico, como pode ser visto na Tabela 7, foi a formação de consórcios entre: Infraero, empreiteiras nacionais (como sócio investidor) e empresas estrangeiras de operação aeroportuária. Em todos os leilões, identificamos apenas a participação de duas empresas estrangeiras na posição de investidor: a já citada espanhola OHL e um fundo internacional de private equity (Advent International). Ambos compuseram consórcios derrotados nos certames.

Cabe, então, questionar: (a) por que empresas internacionais não se interessaram em entrar na disputa como sócio investidor? (b) por que, em aparente contradição com o primeiro ponto, operadores aeroportuários internacionais participaram intensamente dos leilões?

Tabela 7 – Concessões federais de aeroportos vigentes em 2015: controladores por nacionalidade

Aeroporto	Empresa	Controle / Participação acionária	Operador Aeroportuário
Brasília	Inflavix Empreendimentos S/A		Corporación América (Argentina)
S. Gonçalo Amarante	Inflavix Empreendimentos S/A		Corporación América (Argentina)
Guarulhos	Invepar Participações	OAS Investimentos 24,4%	ACSA (África do Sul)
Viracopos	Triunfo Participações e Investimentos		EGIS (França)
	UTC Participações		
Galeão	Odebrecht		Changi (Cingapura)
Confins	CCR	Grupo Soares Penido 17,22%	Fraport AG (Alemanha)
		Grupo Camargo Corrêa 17%	
		Grupo Andrade Gutierrez 17%	
		Novo Mercado BM&F Bovespa 48%	

Fonte: websites dos consórcios aeroportuários e respectivas empresas.

³⁴ Vide: Anac – Edital nº 2/2011 – Concessão para Ampliação, Manutenção e Exploração dos Aeroportos Internacionais Brasília-Campinas- Guarulhos – itens 4.46.1 e 4.46.2.

A resposta à primeira questão pode estar no fato de que as empreiteiras nacionais já dispunham de experiência e tradição no mercado brasileiro de concessões. Mas uma explicação adicional pode estar na presença da Infraero na sociedade. Tome-se a seguinte situação: os consórcios administradores dos aeroportos contratam as empreiteiras que participam do consórcio para fazer as obras de reforma e ampliação dos aeroportos a preços superfaturados. A Infraero, como sócia, tem que arcar com 49% desse custo inflado, o que, em última instância, significa transferência de renda do contribuinte para as empreiteiras.

Surge aí uma vantagem para os consórcios nacionais, formados por empreiteiras, em comparação a empresas internacionais que não necessariamente têm empresas de engenharia em sua composição. O superfaturamento intragrupo só pode ocorrer se houver uma empresa de construção dentro do grupo. Sabendo disso por antecipação, os concorrentes internacionais tendem a se retrair.

A opção de “trazer” para o país empreiteiras internacionais, para participar de consórcios em conjunto com outros investidores internacionais, não parece atraente. Tais empreiteiras, sem conhecimento do mercado local, enfrentarão a concorrência de “gigantes” locais, que tradicionalmente têm acesso privilegiado a fundos de baixo custo, como capitalização por parte do BNDES ou de fundos de pensão de empresas estatais.

Some-se a isso um ambiente em que as agências reguladoras são politicamente frágeis, e que a participação da Infraero no consórcio pode levar a guinadas inesperadas na condução do negócio, com súbitas interferências do governo. Somente empresas bem conectadas politicamente, como as grandes empreiteiras nacionais, conseguem lidar com riscos dessa magnitude.

Esse tipo de incerteza e baixa transparência na alocação de custos são prejudiciais ao processo de concessão, estimulando comportamento oportunista por parte das empresas participantes dos leilões e, em especial, das vencedoras; ao mesmo tempo em que impõem custo excessivo e desnecessário ao erário³⁵.

Passa-se, então, à segunda questão levantada acima: esse mesmo tipo de insegurança não seria capaz de afastar as empresas internacionais que entraram nos consórcios na função de operadores aeroportuários? Por que elas não hesitaram em participar do processo?

³⁵ Ver, por exemplo, artigo de Cláudio Frischtak na Folha de S. Paulo de 19/1/2014 “A mão desnecessária do Estado”.

O que parece ocorrer é que essas empresas atuam em uma área na qual são especializadas, e que não há concorrente nacional direto para desafiá-las. Há grandes oportunidades de ganho na exploração comercial dos terminais aeroportuários e que não envolvem grandes obras de engenharia ou risco regulatório elevado. Trata-se de locação de espaço para companhias aéreas e lojas, espaços publicitários, etc. Além disso, ao se associarem às grandes empreiteiras nacionais, os operadores internacionais se asseguram de que estão jogando em um time que consegue lidar com as incertezas regulatórias que venham a afetar o consórcio.

Em suma, embora não haja restrições legais explícitas que vedem a entrada de empresas estrangeiras nos consórcios formados para disputar a operação de concessões de rodovias e aeroportos, a modelagem dos leilões e as incertezas regulatórias acabaram por restringir a participação estrangeira às empresas de operação aeroportuária.

Embora empreiteiras nacionais tipicamente participem de consórcios em processos de concessão, não parece factível esperar que empreiteiras estrangeiras venham a buscar participação nesse mercado. Os participantes, no caso das concessões, tendem a ser empresas de logística, gestão de infraestrutura e gestão de ativos. Mas o papel por elas desempenhado é igualmente relevante: estabelecer um ambiente competitivo, ampliar a eficiência da economia, quebrar oportunidades de formação de cartéis e organizações criminosas, trazer ao país mão de obra qualificada.

Uma vez aqui estabelecidas, tais empresas podem diversificar suas operações e passar a atuar em outros segmentos além de rodovias e aeroportos, seja por meio de concessões, PPPs ou empreendimentos privados.

Para que mais capital estrangeiro seja atraído para as concessões é preciso:

- regras equilibradas, nas quais a rentabilidade do empreendimento seja definida em leilão afastando-se o incentivo à participação de licitantes oportunistas e garantindo-se a segurança jurídica aos contratos;
- reavaliação da participação obrigatória da Infraero nos consórcios aeroportuários, seja nos consórcios em andamento, seja nos novos, com eventual reequilíbrio econômico-financeiro de contratos antigos; e
- identificação e mitigação de assimetrias de informação, de financiamento ou outras que estejam conferindo vantagem competitiva a licitantes nacionais em relação aos estrangeiros nos leilões de concessão, de forma a estimular a participação desses últimos nos certames.

10 CONCLUSÕES

O presente estudo identificou restrições legais à ampliação da participação de empresas estrangeiras de engenharia e projetos no mercado brasileiro. Foram analisadas restrições legais e regulatórias relacionadas a: acordos comerciais internacionais, licitações de obras públicas, política de estímulo ao conteúdo local, exercício profissional de estrangeiros no país, concessão de visto de trabalho, revalidação de diplomas de nível superior, participação em concessões de aeroportos e rodovias. Para cada um desses tópicos foi apresentada uma lista de sugestões de alteração da legislação.

O estudo também identificou e comentou as vantagens da maior abertura do mercado brasileiro. São elas: aumento da produtividade da economia; atração de mão de obra especializada, da qual o país carece; fortalecimento das instituições judiciais, em função da redução do poder político das empreiteiras nacionais; criação de maior dificuldade à formação de organizações criminosas e cartéis.

Vale, por fim, um alerta. Embora seja condição necessária à obtenção dos benefícios acima listados, a maior participação das empresas estrangeiras de engenharia e projetos no mercado nacional, precisa ser acompanhada de melhorias institucionais: aperfeiçoamento do marco regulatório das concessões de serviços públicos; maior autonomia e capacitação das agências reguladoras; restrições ao financiamento de campanhas políticas por empresas com grandes contratos junto ao setor público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo, A. S. (2014) *Inexigibilidade no Regime Simplificado de Licitações da Petrobras*. On line: <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,inexigibilidade-de-licitacao-no-regime-simplificado-de-licitacoes-da-petrobras,48305.html>

Banco Mundial (2009) Brasil: avaliação da eficiência da gestão do investimento público. The World Bank.

Carbonieri, F. (2013) “*Mais Médicos*” pode ser alternativa para reprovados no Revalida. On line: <http://academiamedica.com.br/mais-medicos-pode-ser-alternativa-para-reprovados-revalida/>.

Cavalcanti, L., Oliveira, A. T. R, Tonhati,T. (2014) *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais.

Cooper, W. H., Nelson, R. M. (2014) *U.S. Foreign Trade in Services: trends and U.S. Policy Challenges*. Congressional Research Service.

Couto e Silva, C. V. (1992) Contrato de “engineering”. *Revista dos Tribunais*, vol. 685, p. 29.

Figueredo, F. M. (2015) *A Utilização de Regimes Licitatórios Simplificados Pelas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista (Os Casos Petrobras e Eletrobras)*. On line: <http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=28&artigo=892&l=pt>

Frischtak, C. (2013) Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil. In: Veloso, F. *et al.* (Orgs.) *Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva brasileira*. Ed. Campus.

Fogg, N. P., Harrington, P. E. (2012) *Findings from an Examination of the Labor Force Participation of College Educated Immigrants in the United States*. Drexel University.

Fundação Dom Cabral (2013) Carência de Profissionais: 2013. On line: http://www.fdc.org.br/imprensa/Documents/2014/pesquisa_carencia_profissionais.pdf

Gomes, C. J. V. *et al* (2009) *Avaliação da Proposta para o Marco Regulatório do Pré-Sal*. Texto para Discussão nº 64. Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado.

Lazarinni, S. G. (2011) *Capitalismo de Laços*. Ed. Elsevier/Campus

Mendes, M. (2010) *Trem de Alta Velocidade: caso típico de problema de gestão de investimento*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Texto para Discussão nº 77.

_____ (2011) *Trem de Alta Velocidade: novas informações para debater o projeto*. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Texto para Discussão nº 82.

Mendes, M., Guimarães, A. (2013) *Quanto Custa um Estádio de Futebol? Ou: ainda temos tempo de economizar 42 maracanãs*. On line: <http://www.brasil-economia->

governo.org.br/2013/06/26/quanto-custa-um-estadio-de-futebol-ou-ainda-temos-tempo-de-economizar-42-maracanas/.

Mesquita, M. M., Volpe, C., Blyde, J.S. (2008) *Desobstruindo as artérias: o impacto dos custos de transporte sobre o comércio exterior da América Latina e Caribe*. Interamerican Development Bank.

Moreira, E. B. (2004) Os Consórcios Empresariais e as Licitações Públicas (considerações acerca do art. 33 da Lei nº 8.666/93). *Revista Brasileira de Direito Público*, ano 2, n. 6, jul/set 2004.

Pagés, C. Ed. (2010) *La era de la productividad: cómo transformar las economías desde sus cimientos*. Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Rajaram, A *et al.* (2008) *Framework for Reviewing Public Investment Efficiency*. The World Bank,

Romero, W. (2013) A Participação de Empresas Estrangeiras em Licitações no Brasil. *Revista de Direito Administrativo Contemporâneo*. Ano 1, Vol. mai/jun 2013.

Schwind, R. W. (2013). *Licitações internacionais: participação de estrangeiros e licitações realizadas com financiamento externo*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 276 p.

Tribunal de Contas da União (2012) *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da República: exercício de 2011*. On line:
http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2011/index.html

Tribunal de Contas da União (2013) *Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de Governo da República: exercício de 2012*. On line:
http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/contas_governo/Contas2012/index.html

Velloso, R. *et al.* (2012) *Infraestrutura: os caminhos para sair do buraco*. Ed. Fórum Nacional.