

ECONOMIA DAS LICITAÇÕES, A CONTRATAÇÃO DE OBRAS E REFORMAS EM PRÉDIOS PÚBLICOS: O CASO DA UFRGS

Marcos José da Silva*

Giácomo Balbinotto Neto**

Resumo: O artigo tem como objetivo realizar um estudo teórico e empírico dos processos de licitação e contratação de obras e reformas de prédios públicos em uma Universidade Pública Federal, utilizando a Teoria da Informação Assimétrica e dos Contratos. O período da pesquisa foi entre 2010 a 2013, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, onde foram analisados 127 processos licitatórios e contratos. As análises revelaram diversas ocorrências em licitações e nas contratações de obras e reformas. Na etapa licitatória de obras e reformas, anterior à contratação (*ex ante*), a sessão para lances, em alguns casos foram desertas. Na contratação e execução de obras e reformas (*ex post*), foram constatados diversos pedidos de prorrogação de prazos e de reequilíbrio econômico financeiro, e na fiscalização das obras e reformas foram constatadas 31 ocorrências nos serviços finalizados pelas empreiteiras. Os resultados também indicaram que, do total dos processos analisados no período de 2010 – 2013, cerca de 30% das obras e reformas ainda não foram finalizadas, o que demonstra deficiências na fiscalização e nos contratos. Tais fatos indicam problemas de seleção adversa, além do *Hold up problem*, em que o Principal é tomado como refém pelo Agente e do problema do Risco moral (*Moral Hazard*), em que o Agente passa a agir de uma maneira não apropriada ou não aprovada pelo Principal com a ocorrência dos custos de transação.

* Mestre em Economia – PPGE/UFRGS.

** Prof. Economia – PPGE/UFRGS.

Palavras-Chave: Economia dos contratos. Economia das Licitações. Informação assimétrica. Seleção adversa. *Hold up*.

Abstract: The article aims to carry out a theoretical and empirical study of the processes of bidding and contracting works and reforms of public buildings in a Federal Public University, using Asymmetric Information Theory and Contracts. The period of the research was between 2010 and 2013, at the Federal University of Rio Grande do Sul, where 127 bidding processes and contracts were analyzed. The analyzes revealed several occurrences in biddings and in the contracting of works and reforms. In the bidding stage of works and reforms, prior to hiring (*ex ante*), the session for bids, in some cases were deserted. In the contracting and execution of works and reforms (*ex post*), several requests for extension of deadlines and economic and financial rebalancing were verified, and in the inspection of the works and reforms were verified 31 occurrences in the services finalized by the contractors. The results also indicated that, of the total number of processes analyzed in the period 2010-2013, approximately 30% of the works and reforms have not yet been finalized, which demonstrates deficiencies in inspection and contracts. Such facts indicate adverse selection problems in addition to the Hold up problem in which the Principal is taken hostage by the Agent and the Moral Hazard problem in which the Agent begins to act in an unapproved or unapproved manner by the Principal with the occurrence of transaction costs.

Keywords: Contract economy. Biddings economy. Asymmetric information. Adverse selection. Hold up.

1 INTRODUÇÃO



Objetivo deste artigo foi analisar, teórica e empiricamente, o processo de licitações de obras e reformas em uma Universidade Pública Federal nas etapas de licitação, contratação e execução em prédios públicos, utilizando a Teoria da Informação Assimétrica e dos Contratos, tomando por base as licitações realizadas no período de 2010 a 2013 na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

O processo licitatório para seleção de um prestador de serviço de obras e reformas é uma tarefa complexa para a Administração Pública, principalmente, devido aos problemas de informação assimétrica que ocorrem quando uma das partes possui mais informações do que a outra. Essas informações, que podem resultar em falhas de mercado, são chamadas de seleção adversa e de risco moral. Na seleção adversa produtos ou serviços de baixa qualidade tomam o lugar dos produtos de qualidade superior devido à falta de informações que determinem a qualidade real dos mesmos (STIGLITZ, 1976; PINDYNCK; RUBINFELD, 2010; AKERLOF, 1970). Após a escolha do prestador de serviço de obras e reformas pela Administração Pública por meio de um processo licitatório, é, geralmente, celebrado um contrato em conformidade com os termos da licitação (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, 2014). Oliveira (2017) enfatiza que a Administração Pública deve manifestar a sua vontade de contratar um serviço através de um contrato bilateral celebrado com o particular. A Lei 8.666/93, art. 2º, parágrafo único, considera contrato todo e qualquer ajuste em que haja um acordo de vontades para a formulação de um vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas entre a Administração Pública e particulares.

Neste processo licitatório, como destaca Nóbrega (2008), surge alguns problemas que podem ser explicados pela Teoria do Agente-Principal quando a Universidade (principal) não consegue observar todas as ações praticadas pelas Empresas

contratadas (agente), gerando um conflito de interesses. Este conflito é chamado de assimetria de informações que é a situação na qual, agentes diferentes, possuem informações distintas sobre uma transação. A assimetria de informação atuará no sentido de favorecer uma das partes em detrimento à outra, de modo a alterar o resultado da transação. (PINDYNCK; RUBINFELD, 2010). O problema de risco moral (*moral hazard*), ocorre quando o contratado (agente) atua de modo não apropriado ou não aprovado pelo principal.

O risco moral corresponde às ações de um indivíduo que influenciam no cumprimento do contrato e que não são diretamente observáveis pelo Principal. A assimetria aparece pelo fato de que depois da assinatura do contrato, o Principal não poderá observar (ou não conseguirá verificar) as ações (ou esforço) do Agente, além de não poder controlar essas ações (MACHO-STADLER, 2001).

Diante deste cenário este artigo procurou explorar quais são os fatores que influenciam a eficácia das licitações de obras e reformas em uma Universidade Pública tal como a UFRGS. O artigo busca identificar as causas das ineficiências nos processos licitatórios de obras no que se refere a atrasos, suspensões e a sua não conclusão, bem como os aditamentos nos contratos e ao refazimento dos serviços, tomando como embasamento teórico o problema da Assimetria Informacional, da Seleção Adversa, do *Moral Hazard* e o problema do *Hold up*.

O problema do oportunismo (*Hold up*), ocorre em relações contratuais, quando o agente se empenha em executar ações oportunistas com vistas a tirar proveito da outra parte menos informada ou dependente desta relação. (WILLIANSON, 2012; FERNANDO ARAUJO, 2007).

De forma geral, o objetivo do artigo é analisar o processo licitatório de obras e reformas, a contratação de um prestador de serviço e o posterior recebimento da obra finalizada em uma Universidade Pública Federal, sob a perspectiva da economia da

informação, buscando-se responder a seguinte questão: Quais são os fatores que influenciam a eficácia dos processos licitatórios de obras e reforma em uma Universidade Pública?

A partir da análise das falhas existentes nos processos de licitações de obras e reformas na Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul - UFRGS, à luz do embasamento teórico, baseado na Assimetria de Informações e na Teoria Econômica dos Contratos, busca-se contribuir com os gestores de instituições públicas semelhantes, como subsídios para uma melhor seleção e contratação de prestadores de serviço de obras, redução de custos e um melhor emprego do orçamento público em um contexto de escassez de recursos.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em mais 4 seções. Na seção 2 será apresentada a Revisão Teórica, na seção 3 será apresentado os Procedimentos Metodológicos, na seção 4 será feita a Análise e Discussão dos Resultados e na seção 5 serão apresentadas as principais conclusões do artigo com base no que foi visto nas seções precedentes.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1. TEORIA ECONÔMICA DOS CONTRATOS

Os fundamentos econômicos do contrato seriam os definidores das condições de troca, sendo estes muito úteis, pois ajudam nas decisões de produção, compra e venda de produtos e serviços, relacionando os grupos de tarefas que cada parte deve executar. Além de especificar dispositivos para o caso de alguma das partes não cumprir suas obrigações, protege as partes de uma transação de comportamentos oportunistas. Por outro lado, os contratos não são igualmente eficientes em todas as ocasiões, pois dependem de sua completude e de uma coleção de leis eficientes (BESANKO, 2006; FERNANDO ARAUJO, 2007).

O contrato completo pode ser definido como aquele que

é capaz de eliminar um comportamento oportunista, estipulando as responsabilidades de cada parte, seus direitos e deveres. Neste tipo de contrato nenhuma das partes pode se aproveitar das fraquezas da outra e os participantes devem ser capazes de estipular para cada contingência possível, ações que as partes devem tomar. Por outro lado, um contrato incompleto não especifica totalmente cada contingência possível de direitos, responsabilidades e ações, sendo que a maioria dos contratos é incompleta. Simon (1997) destaca que os contratos incompletos apresentam certo grau de imprecisão ou ambiguidade, sendo três os fatores importantes para a ocorrência de um contrato incompleto:

- a) a racionalidade limitada;
- b) a dificuldade em especificar ou mensurar o desempenho;
- c) as informações assimétricas.

Segundo Nobrega (2009), os contratos de obras, de uma maneira geral, são considerados incompletos devido, principalmente, à sua complexidade, além de todos os custos de transação envolvidos como negociações, confecção e controles. Araújo (2007) destaca que o contrato clássico é um contrato irrealista, pois tenta considerar que todos os riscos e contingências estarão ali contemplados.

De acordo com Williamson (2009), os contratos são incompletos devido à racionalidade limitada, ao oportunismo pós-contratual dos ativos e a especificidade dos ativos específicos, o que sobrecarregam as empresas na execução dos mesmos. Além disso, ele também sugere a arbitragem com o objetivo de não apenas resolver os conflitos existentes, mas também de tentar antecipar e reconhecer futuros problemas desenvolvendo estruturas de governança que os atenuem ou previnam. A principal lição da racionalidade limitada, segundo Repolês (2015), é que os contratos complexos são inevitavelmente incompletos.

Segundo Carmo (2012) e Silva (2011), o contrato de obras e reformas pode ser entendido como um sistema complexo

onde existem várias hierarquias compostas por obrigações, garantias, responsabilidades e disposições gerais. Isto torna impossível para os agentes econômicos conhecer todas as alternativas de que dispõem, porque nem sempre terão acesso a todas as informações. Assim, os agentes envolvidos buscam a tomada de decisão satisfatória, pois trabalham nos limites da racionalidade, além do fato dos mercados geralmente não serem perfeitos (não completos) (BAG, 2018).

Já a falta de informações completas, ocorre quando há assimetria de informação. Segundo Repolês (2015), a assimetria de informação é o resultado dos diferentes aspectos de acesso à informação que as partes possuem. Portanto os contratos passaram a ser determinantes para o desempenho econômico (ARAUJO, 2007; SZTAJN; ZYLBERSZTAJN; AZEVEDO, 2005). Além disso, segundo Besanko (2006), a imperfeição do contrato se dá pela falta de acesso a todas as informações relevantes sobre os participantes de um contrato. A informação assimétrica ocorre quando uma das partes conhece algo relevante que a outra parte desconhece; informação que pode ser mal interpretada ou distorcida. Araújo (2007) destaca que a assimetria informativa pode ser considerada como custo da informação do contrato, pois a insuficiência informativa diminui a harmonização do interesse e a conduta das partes envolvidas.

Por último, o conhecimento da Teoria dos Contratos (TCU, 2014) é fundamental para análise de um processo licitatório, pois o contrato é uma fase subsequente à escolha do ganhador e à homologação de uma licitação. É o momento que devem ser estabelecidos, com precisão, os direitos, as obrigações e as responsabilidades da Administração e do particular. No caso, o Principal e o Agente, em harmonia com o Ato Convocatório e o Edital de Licitação. Além disso, o entendimento da Teoria dos Contratos propicia que a Administração Pública possa exercer o seu papel de gestor em um procedimento licitatório através do contrato administrativo realizado no ato licitatório.

Assim, busca-se alcançar a função social que, em síntese, é a obrigação de qualquer agente público. Pois, a eficácia jurídica e econômica dos contratos só é alcançada quando atende ao interesse das partes e, principalmente, ao interesse público.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para que se pudesse responder sobre quais as causas das ineficiências existentes nas licitações e contratações de obras e reformas firmadas por uma Universidade Federal, foram analisados 127 processos entre os anos de 2010 a 2013, utilizando indicadores de desempenho dos processos quanto a prazos, obras concluídas, em fase de conclusão ou suspensas. Nos contratos foram analisados os aditivos¹, apostilas² e as prorrogações³, além de relacionar estes indicadores com os valores e as metragens das obras e reformas contratadas, na tentativa de verificar a existência de uma correlação entre estas informações.

Segundo Yin (2010), pela natureza do estudo e do tipo de informações coletadas, este estudo pode ser caracterizado como um estudo de caso. Deste modo, elaborou-se uma listagem dos anos de 2010 a 2013, analisando ano a ano os indicadores de desempenho apresentados, buscando identificar o desempenho dos processos licitatórios quanto aos prazos, entregas, qualidade das obras e reformas, bem como as tentativas ou não da obtenção

¹ Aditivos ocorrem quando há alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer por aditamento o equilíbrio econômico-financeiro. (Lei 8.666/93).

² Apostilas são todas as variações do valor contratual previstos no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas. (Lei 8.666/93).

³ Prorrogação de Prazo: é admitida no início de etapas de execução, de conclusão e de entrega, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes fatos: Alteração do projeto pela Administração. Fato excepcional e imprevisível. Interesse da Administração. Aumento das quantidades. Impedimento de execução do contrato por ato ou fato de terceiro. Omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, (Lei 8.666/93).

de vantagens indevidas nos contratos pelos empreiteiros (*hold up problem*), com aditivos e prorrogações indevidas.

Para execução da pesquisa, inicialmente foram catalogados os processos de obras e reformas dos anos dentre os anos de 2010 a 2013, sendo finalizada a pesquisa em outubro de 2016. A escolha deste período ocorreu em virtude de, historicamente, as licitações de obras e reformas em uma Universidade Federal levarem em média três anos para a sua conclusão, permitindo, desta forma, realizar as análises em processo, na sua grande maioria, já concluídos.

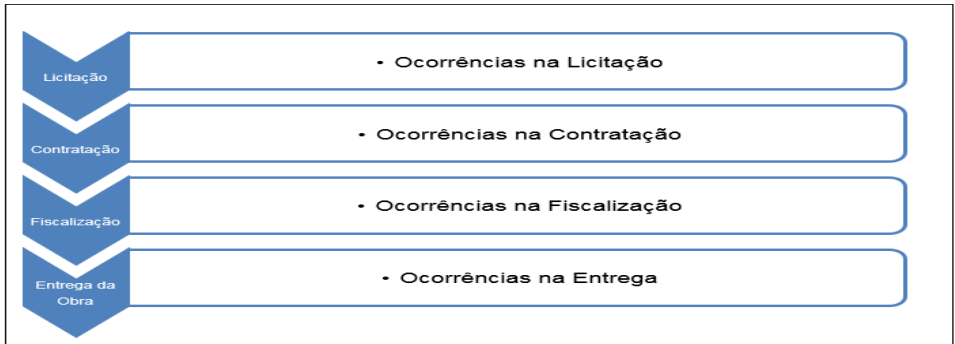
Além disso, a seleção deu-se em virtude da acessibilidade ao setor de licitações e arquivo geral da Universidade. Após, buscou-se: (i) identificar os processos que ainda não tinham sido finalizados; (ii) identificar os processos que estavam suspensos; (iii) identificar os processos já finalizados.

Os objetos escolhidos para análise foram separados em 03 categorias, sendo a primeira representada pelo momento (*ex ante*) antes da assinatura do contrato que é a fase licitatória, onde é escolhido o Empreiteiro que irá realizar as obras, a segunda, pelo momento (*ex post*) onde é assinado o contrato com o prestador do serviço e a última, pelo momento da fiscalização e do recebimento da obra.

Para análise dos processos de licitação, foram tomadas como base as categorias elencadas na Figura 1 abaixo.

Os dados foram extraídos dos documentos que serviram de base à pesquisa, foram tabulados em planilha eletrônica e analisados com base na Teoria da Economia da Informação e dos contratos.

Figura 1 – Categorias de Análise



Fonte: Elaborado Pelos Autores

Deste modo, esta pesquisa explora as ocorrências em todas as fases de um processo de contratação de um prestador de serviço de obras para uma Universidade Pública, indicando e detalhando deste modo as circunstâncias que caracterizam um evento com Assimetria de Informação, *Moral Hazard* e o problema do *Hold up*.

O orçamento realizado com as obras ilustrado na Tabela 1 abaixo, para o período de quatro anos. Ele representa 19,50% de todo o investimento realizado pela UFRGS no período analisado (2010 – 2013). Este investimento em obras e reformas proporcionou a ampliação dos espaços físicos para a melhoria das atividades acadêmicas na Instituição, que foram formalizadas por meio de contratos, os quais derivam de um processo licitatório, que, dependendo do valor, pode ocorrer por meio de tomada de preços, convite, concorrência, entre outras modalidades.

Tabela 1 - Somatório de Valores do Banco de Dados

Ano	Nº de licitações	Corrente	Suspensão	Obra	Reforma	Área total (m2)	Custo Total ⁴ (US\$)	Investimento %
2010	37	8	0	8	29	33.474	4.436.723,53	23,44
2011	49	11	5	21	28	35.537	6.290.871,65	34,85
2012	19	4	2	2	17	27.432	2.047.323,22	10
2013	22	9	1	4	18	38.626	1.793.205,38	10,40
Total	127	32	8	35	92	135.069	14.568.123,78	19,50

Fonte: UFRGS (2016).

O objetivo deste artigo consiste em identificar as falhas presentes nos processos licitatórios e de contratação, especialmente quanto a atrasos na conclusão das obras, obras não finalizadas, prorrogação de contratos por meio de aditivos e apostilas e ocorrências na entrega das obras, identificando-se de que forma, a racionalidade limitada, o oportunismo pós contratual e a incerteza dos agentes afetaram todo o processo licitatório.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os itens listados na Figura 1 permitiram verificar as diversas ocorrências em etapas de um processo licitatório de obras para o caso da UFRGS. Para verificar a ocorrência destes fatos foram propostas algumas hipóteses:

- a) identificar a existência do problema de assimetria informacional, antes da contratação (*ex-ante*), na fase licitatória, tomando por base o número de ocorrências de licitações desertas, suspensas, correntes ou relicidadas;
- b) identificar a existência do problema de *Moral Hazard*, do Agente-Principal, na fase pós contratação (*ex-post*), tomando por base o número de solicitações de

⁴ Os dados sobre os investimentos feitos pela UFRGS foram consultados no site da UFRGS e convertidos em dólar pela Taxa Ptax do último dia útil de cada ano. Conversão para Dólar: consulta site Banco Central do Brasil.

- apostilas, prorrogações, bem como a quantidade de re-fazimentos dos serviços entregues;
- c) identificar a existência do Oportunismo (*Hold up problem*) na fase pós contratação (*ex-post*), tomando por base o número de solicitações de aditivos contratuais.

4.1 LICITAÇÕES DESERTAS

As licitações são chamadas de desertas quando nenhuma empresa comparece ao certame licitatório ou quando nenhuma empresa é habilitada tanto legal como tecnicamente em relação às cláusulas do Edital de licitação.

Na tabela 2 podemos observar que 37 licitações foram desertas no período analisado.

Tabela 2 – Problemas nas Licitações na fase “*ex-ante*”

Ano	Nº Total de Licitações	Licitação Deserta	Obra	Reforma	Relicitação	Suspensas	Correntes
2010	37	11	5	6	14	0	8
2011	49	13	5	8	9	5	11
2012	19	10	1	9	9	2	4
2013	22	3	2	1	2	1	9
Total	127	37			34	8	32

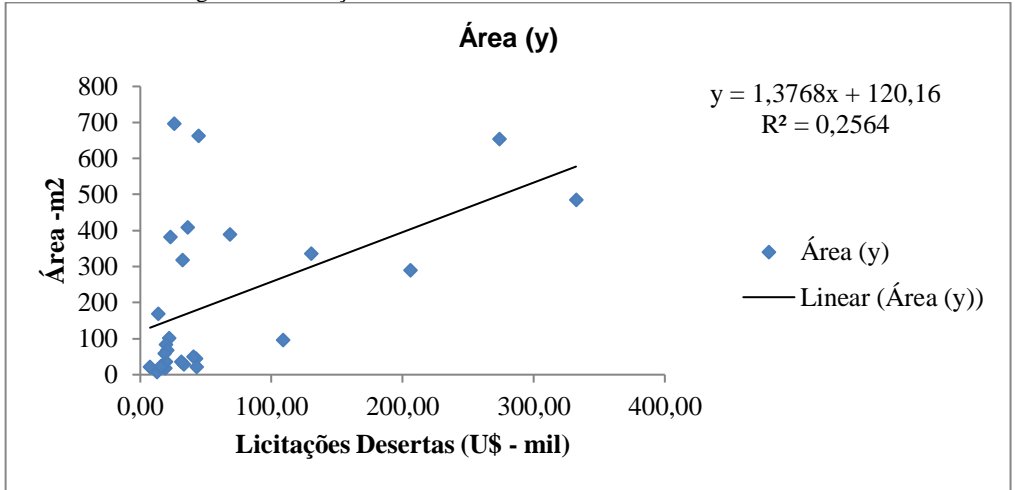
Fonte: Elaborado pelos Autores

Este fato configura um problema para a Universidade. Este fato indica que o Edital está mal formulado, ou o valor para a realização da reforma ou obra está fora do valor de mercado normalmente utilizado, ou existem poucas empresas disponíveis no mercado para o atendimento deste serviço.

Na figura 2 abaixo, podemos observar que as ocorrências de licitações “desertas” estão concentradas em valores abaixo de US\$ 100 mil, ou seja, obras que são realizadas normalmente por micro e pequenas empresas que provavelmente não mostraram interesse em participar do processo devido, por exemplo, as inúmeras exigências legais e burocráticas de um certame licitatório, bem como o mercado oferecer outras alternativas de negócio. Estes fatos sinalizam, além do “screening”, o problema da

assimetria de informação, em que o Principal não dispõe de todas as informações sobre o Agente e o mercado como um todo.

Figura 2 – Licitações desertas



Fonte: Elaborado pelos Autores

4.2 PROBLEMAS NAS LICITAÇÕES NA FASE “EX-POST”

Na Tabela 3 verifica-se a ocorrência de um total de 131 pedidos de prorrogação antes do início dos serviços. Isto reflete a existência do problema do Agente - Principal, quando a Universidade, como Principal, espera que as empresas, que são os Agentes, iniciem rapidamente os serviços após a assinatura do contrato, sendo que, muitas vezes, não é isto o que ocorre. Isto também reflete uma mudança de comportamento do Agente que vinha atendendo a todas as solicitações do Edital licitatório, mas no momento *ex-post* da assinatura do contrato, solicita a prorrogação do mesmo, caracterizando um problema de risco moral (*Moral Hazard*).

Tabela 3 – Problemas na Fase pós Licitação

Ano	Número Total de Licitações	Prorrogação Antes do Início do Serviço	Prorrogação Após o Início do Serviço	Ocorrências Fiscalização
2010	37	50	21	8
2011	49	50	22	16
2012	19	10	5	3
2013	22	21	8	3
Total	127	131	56	30

Fonte: Elaborado pelos Autores

Por outro lado, as solicitações de prorrogação, após o início dos serviços pode refletir um comportamento oportunista das empresas contratadas. Esta situação descreve o conceito de *hold up* (BESANKO; DRAVONE; SHANLEY, 2006; ARAUJO 2007). O *hold up* ocorre quando uma das partes possui vantagens em relação a outra no momento da negociação das condições contratuais. Quando os serviços de obras e reformas já iniciaram, as empresas contratadas estão numa posição mais vantajosa em relação à Universidade (Principal), devido à especificidade do ativo, obras e reformas, em que a troca por outra empresa durante a execução dos serviços fica muito difícil ou inviável, além das questões burocráticas envolvidas em um novo processo licitatório, e dos custos e verbas orçamentárias já empenhadas.

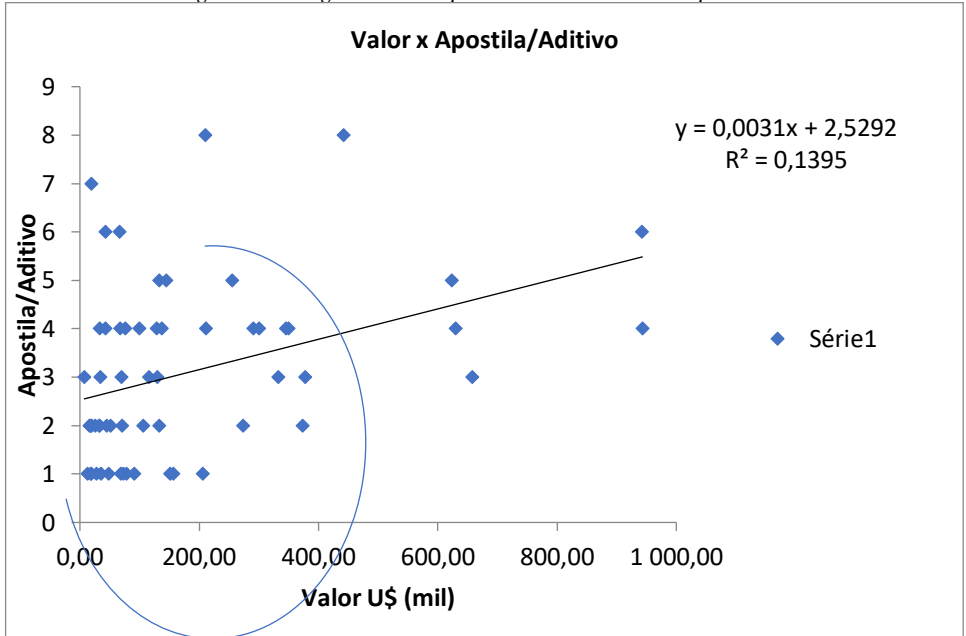
Além disso, as empreiteiras (agente), valendo-se do oportunismo pós-contratual, buscam utilizar o que está previsto em contrato para interesse próprio. Solicitando a prorrogação de prazo de execução dos serviços, porém este prolongamento no prazo do contrato poderá acarretar um reajuste automático anual do mesmo. Tal possibilidade consta em cláusulas contratuais, desta forma este comportamento oportunista faz com que possa haver um aumento no prazo para justificar a possível obtenção de reajuste dos valores contratuais. (HEINZ et al., 2017).

4.3 PROBLEMAS NAS CONTRATAÇÕES: ADITIVOS/APOSTILAS

Na Figura 3, abaixo, podemos observar ocorrência de

aditivos/apostilas em contratos concentrados em valores abaixo de U\$ 400/mil. Aqui é possível constatar a existência de uma quantidade expressiva de apostilas/aditivos o que sinaliza a existência de um problema de oportunismo pós-contratual (*Hold up*). A Universidade (Principal) enfrenta um *trade off* entre negociar ou não negociar com as Empreiteiras (Agente). Escolhendo a não negociação com as Empreiteiras e, como consequência, a não realização de ajustes nos contratos com aditivos/apostilas, corre-se o risco de estas demandas não resolvidas gerarem consequências indesejadas como, por exemplo, paralisação das obras/reformas ou mesmo abandono do serviço por parte dos contratados (agentes). Ângelo (2006) destaca que os aditivos/apostilas são ajustes “*ex post*” que representam soluções a demandas surgidas e que foram incluídas no contrato com a finalidade de evitar que o mesmo fosse interrompido, evitando com isto que a Universidade viesse a assumir os *sunk costs* que são os custos decorrentes da troca de Empreiteira. Assim, quanto mais aditivos/apostilas mais ajustes e mais contratos finalizados. Entretanto, deve-se analisar a relação do custo-benefício destes arranjos para que, por um lado, as demandas da Universidade por infraestrutura sejam atendidas, e por outro lado, não incorra em custos mais elevados.

Figura 3 – Diagrama de Dispersão Valor x Aditivos/Apostilas



Fonte: Elaborado pelos Autores

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste trabalho foi possível analisar, teórica e empiricamente, os processos licitatórios de obras e reformas realizados na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) no período de 2010 a 2013, verificando-se ocorrências nas fases licitatória, contratual e de execução, utilizando como base as teorias da Assimetria de Informação (Seleção Adversa, “*Moral Hazard*”, “*Hold up*”) e a Teoria do Agente-Principal. Foram analisados 127 processos de obras e reformas da universidade neste período, sendo constatadas algumas ocorrências que foram divididas em três períodos de análise:

Na primeira etapa, na fase licitatória, constatou-se a existência de “licitações desertas”, quando não há o

comparecimento de interessados na licitação ou os interessados não foram habilitados por critérios financeiros ou técnicos, ou, ainda, por falhas na documentação exigida pelo Edital Licitatório, acarretando com isto a não contratação de um empreiteiro para a realização das obras e reformas, implicando, em um novo processo licitatório por parte da Universidade, o que resulta em aumento de custos e atrasos para a realização de investimentos em obras de manutenção, reparos, ou expansão da área física da Universidade, o que impacta de modo negativo na realização de pesquisas e na expansão da infraestrutura.

Analisando a etapa seguinte de contratação da empreiteira vencedora da licitação, constatou-se a ocorrência de algumas alterações nos contratos, sendo que a prorrogação dos mesmos foi a que mais ocorreu, além dos pedidos de reequilíbrio econômico e acréscimo de valor.

Na etapa de fiscalização do serviço entregue pelas empreiteiras foi constatada a ocorrência de solicitação de alteração de prazo de entrega do serviço. Também foram verificadas 30 ocorrências após o recebimento provisório das obras e reformas.

Neste contexto, foram levantadas algumas hipóteses:

- a) a ocorrência do problema da Assimetria de informações;
- b) o *Moral Hazard*;
- c) *Hold up problem*.

Analisando as ocorrências em licitações (*ex-ante*) e nas contratações de obras e reformas (*ex-post*), observamos que 29% das licitações realizadas pela Universidade foram desertas e 31% de todas as licitações ainda não foram finalizadas. Além disso, constatou-se a ocorrência de 131 pedidos de prorrogação antes do início dos serviços e de 56 pedidos de prorrogação após o início dos serviços, bem como 30 ocorrências de fiscalização durante a execução dos serviços. Estes dados indicam a existência do problema de assimetria de informação nos processos analisados na Universidade. Estes fatos geram custos de transação que englobam, principalmente, os gastos para a realização de um

processo licitatório.

O problema do *Moral Hazard* ocorre quando as Empreiteiras (agentes) não cumpriram com as expectativas e exigências da Universidade (principal). Tais fatos foram constatados com a existência de 31% de todas as obras e reformas ainda não finalizadas, bem como a ocorrência de atrasos na finalização dos serviços que, na média, ficaram em 175 dias. Além dos pedidos de prorrogação dos serviços e, principalmente, pelas 30 ocorrências apontadas pelos fiscais da Universidade na fase de fiscalização das obras e reformas.

Já o problema do *Hold up* ocorre quando as Empreiteiras (agentes) buscam obter alguma vantagem da relação com a Universidade (principal), através de ações oportunistas (ARAÚJO, 2007). Tal fato ocorre principalmente quando os ativos são específicos como são os ativos de uma Universidade, onde obras e reformas são investimentos únicos e com finalidade específica, destinados ao ensino e pesquisa como, por exemplo, salas de aula e laboratórios (BESANKO, 2006). Além disso, verificou-se também a ocorrência do *Hold up* na Universidade, devido, por exemplo, aos pedidos de aditivos contratuais. Foram solicitados 25 pedidos de acréscimo de valor e cinco pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro, caracterizando o oportunismo (*Hold up*). Também percebemos a ocorrência do *Hold up*, pelo alto número de pedidos de prorrogação do prazo que podem ensejar as Empreiteiras a possibilidade de reajustes anuais embasados em cláusulas contratuais.

Os fatores acima citados influenciam na eficácia das licitações de obras e reformas na Universidade, sendo que algumas soluções podem ser empregadas no sentido de mitigar estes problemas. Por exemplo, a criação de incentivos para que as empreiteiras realizem as obras e reformas atendendo as cláusulas contratuais com qualidade, seria a criação de uma espécie de cadastro positivo de bons prestadores de serviço e que tivessem alguma vantagem nas contratações futuras em relação a outras

empresas que não fizessem parte deste cadastro. Além disso, poderia ser oferecido aos empreiteiros, no momento da licitação, um “menu” de contratos para que os interessados pudessem escolher e, com isso, revelar a sua verdadeira capacidade em prestar o serviço de maneira satisfatória (BAJARI; TADELIS, 2001). Infelizmente estas possibilidades ainda não estão no regramento legal da Lei de Licitações, em especial a Lei nº 8.666/93.

As limitações desta pesquisa se devem, primeiramente, por ser um estudo de caso, com o cuidado de adaptação à realidade de cada instituição. Além disso, a pesquisa foi realizada em um período de somente quatro anos devido às limitações de tempo e de estrutura para a sua realização. Seria proveitoso estender novas pesquisas na mesma Universidade e em outras semelhantes, bem como em Universidades privadas por um período mais longo, confirmando ou não, assim, as tendências observadas, bem como também estender a pesquisa junto às empreiteiras com o intuito de ampliar o campo de análise do presente trabalho.

De maneira geral, pode-se dizer que este trabalho constituiu-se numa contribuição original para a questão administrativa e de governança contratual que envolve os processos licitatórios em Universidades públicas no Brasil, buscando, desta forma, unir as ações e políticas públicas com uma base teórica e evidências empíricas robustas. O trabalho procurou analisar os fatores que influenciam a eficácia das licitações de obras e reformas na Universidade, sugerindo medidas específicas dentro do órgão, como por exemplo, aumento de fiscalização e melhorias de procedimentos internos, bem como sugestões de melhorias na legislação com a possibilidade da criação de um “menu de contratos”, ou mesmo a escolha de uma Empreiteira pelo seu cadastro positivo junto aos órgãos de controle, na tentativa de mitigar o problema da Assimetria de Informação. Entretanto, outros estudos e análises se fazem necessários para um diagnóstico mais

aprofundado do problema da eficácia das contratações de obras e reformas, num momento de escassez de recursos e de infraestrutura, e suas consequências para as Universidades Públicas, órgãos públicos e a sociedade em geral.



REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Fernando. *Teoria Econômica do Contrato*. Coimbra: Almedina, 2007.
- BAG, Sugata. *Economic Analysis of Contract Law - Incomplete Contracts and Asymmetric Information*. 1 ed. Delhi, Índia. Palgrave Macmillan, 2018.
- BAJARI, Patrick & TADELIS, Steven. Incentives Versus Transaction Costs: a theory of procurement contracts. *RAND Journal of Economics*, v. 32, n. 3, Autumn 2001. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/b1d4/b7e9add8759c093f19e6ccc501641891ca7f.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2018.
- BESANKO, David et al. *A Economia da Estratégia*. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- BRASIL. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 – Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 22 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 24 ago. 2017.
- CARMO, Lie Uema do. *Contratos de Construção de Grandes Obras*. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2132/tde-18022013-113746/pt-br.php>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

- HEINZ, Michele Urrutia; CRUZ, Ana Paula Capuano da; BARBOSA, Marco Aurélio Gomes. (FURG). *Contratos de Obras – Uma análise a Partir da Perspectiva dos Custos de Transação. XXIV Congresso Brasileiro de Custos – Florianópolis*, SC, 15 a 17 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://anaiscbc.emnuvens.com.br/Anais/article/viewFile/4237/4237>>. Acesso em: 10 fev.2018.
- MACHO-STADLER, Inês; PEREZ CASTRILLO, David J. *An Introduction to the Economics of Information: Incentives and Contracts*. 2nd ed. Oxford, 2001
- NOBREGA, Marcos. *Aspectos Econômicos da Licitação: uma abordagem jurídica e econômica*. 2008. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/21812352/1551070791/name/ASPECTOS+ECONOMICOS+DA+LICITACAO,2008>>. Acesso em: 06 mai. 2016.
- NÓBREGA, Marcos. *Contratos incompletos e infraestrutura: contratos administrativos, concessões de serviço público e PPPs. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico (REDAE)*, Salvador, n. 18, maio/jul. 2009. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-18-MAIO-2009-MARCOS-NOBREGA.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2016.
- PINDYNCK, ; RUBINFELD. *Microeconomia*. 7. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2010.
- REPOLÊS, Luiza Helena Galdino. *Os contratos de parcerias público-privadas sob a perspectiva da teoria da agência: como mitigar a assimetria de informação do setor público*. Trabalho apresentado no Concurso de Monografia em Finanças Públicas – 3º lugar – XX Prêmio Tesouro Nacional, 2015. Disponível em: <http://tesouro.gov.br/documentos/10180/518296/COR_Tema2_3lugar_Luiza+Helena+Galdino+Repoles.pdf/11482dcc-22cd-433f-ac18-

- 07282a884b0>. Acesso em: 05 fev. 2017.
- ROTHSCHILD, Michael; STIGLITZ Joseph. *Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information Source: The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90, No. 4 (Nov., 1976), pp. 629-649 Published by: The MIT Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1885326> Acesso em: 21jan. 2016.
- SILVA, Carlos Alexandre Dias. A contratação de Serviços Complexos pela Administração Pública. *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado do Paraná*, Curitiba, n.2, p. 49-72, 2011. Disponível em: <http://www.pge.pr.gov.br/arquivos/File/Revista_PGE_2011/A_contratacao_de_servicos.pdf> Acesso em: 03 Jan. 2018.
- SIMON. Herbert A. *Administrative Behavior: a study of decision-making process in administrative organizations*. 4th ed. New York: The Free Press, 1997.
- SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Décio; AZEVEDO, Paulo Furquim. Economia dos Contratos. In. ZYLBERSZTAJN, Décio; SZTAJN, Rachel (Org.). *Direito & Economia: análise econômica do direito e das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005, p. 102-136.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência*. 4. ed. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D6E86A4014D72AC81CA540A>>. Acesso em; 31 mar. 2016.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. *Obras Públicas: recomendações básicas para a contratação e fiscalização de obras de edificações públicas*. 4. ed. Brasília, 2014. Disponível em:

<<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/fileDownload.jps?fileId=8A8182A15232A37901529D259F061157>>.

Acesso em 06 fev.2018.

WILLIAMSON, Oliver E. *As instituições econômicas do capitalismo: firmas, mercados, relações contratuais*. São Paulo: Pezco, 2012.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e método*. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.