
AVALIAÇÃO COMPARATIVA DE LICITAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS

Talita de Souza Oliveira (Engenheira Civil) E-mail: talitasooliveira@yahoo.com.br

Ana Carolina Saraiva Cardoso (Engenheira Civil – Premaia Engenharia)

Carmen Couto Ribeiro (Doutora em Engenharia Civil)

Felipe Lopes Silveira (Engenheiro Civil – SR Engenharia)

Resumo: O processo de desenvolvimento específico de cada país resulta em diferentes objetivos, formas de administrar e processos de contratação diferentes em cada local. Sendo as licitações um importante meio de contratação para a sociedade atual. As leis de licitação atualmente vigentes no Brasil são: nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 que trata da modalidade pregão, e pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). As leis reguladoras apresentadas trazem, não só os parâmetros que devem ser seguidos durante o processo de licitação, mas também cita os órgãos competentes, qualificando-os a fim de se obter durante o processo de licitação a eficiência e o melhor custo benefício para o país. O presente artigo foi formulado como uma pesquisa bibliográfica cujo objetivo é realizar uma análise de diversas posições e soluções dadas aos processos de contratação via licitação. Foi realizada uma revisão bibliográfica visando compreender o atual processo de licitação no Brasil e buscou-se conhecer outros modelos licitatórios internacionais e que servem de referência mundial. Neste contexto foram escolhidos Canadá, Estados Unidos e União Européia, países onde o processo de licitação funciona efetivamente, sendo possível realizar uma análise comparativa do processo de licitação do Brasil e dos países citados. Elencou-se onde o Brasil deve melhorar e quais os aspectos deveriam ser adaptados a realidade brasileira para que houvesse uma mudança positiva do processo licitatório. Concluiu-se que a melhor prática adotada para aplicação no Brasil é o *performance Bond*, que não exige grandes investimentos e traz mudanças que podem diminuir a curto prazo alguns dos grandes problemas do processo de licitação no Brasil.

Palavras-chave: Licitação. Obras Públicas. Regime Diferenciado de Contratações (RDC). Performance Bond.

COMPARATIVE EVALUATION OF PUBLIC WORKS BIDDIN

Abstract: The country-specific development process results in different goals, forms of administration, and different contraction processes at each location. Bidding is an important way of hiring for today's society. Current bidding laws in Brazil are: nº 8.666 / 1993, nº 10.520 / 2002 dealing with the modality preached, and by the Differentiated Regime of Public Procurement (RDC). Laws that regulate education bring not only parameters that must be followed during the bidding process, but they are responsible for the qualifying bidding process over time and turn to the best cost benefit for the country also. The present article was formulated as a bibliographical research that presents an analysis of several situations and solutions to the contracting processes through bidding. A bibliographic review was chosen for the present bidding process in Brazil and it was sought to know other forms of international measures and world reference. Canada, the United States and the European Union, countries where the bidding process is being carried out, are good examples to compare the bidding process there and in Brazil. It was concluded that the best practice adopted for application in Brazil is the Performance Bond, which does not require large investments and brings changes that may short-term solve the major problems of the bidding process in Brazil.

Keywords: Public works. Differentiated Contracting Regime (RDC). Performance Bond.

1. INTRODUÇÃO

Cada país passou por um processo de desenvolvimento diferente, resultando, portanto, em regimes políticos e organizações econômicas distintas, cuja formação histórica tem papel preponderante neste processo e trouxe ao mundo uma grande diversidade cultural. Isso explica os diferentes objetivos, formas de administrar e processos de contratação diferentes em cada local. Sendo as licitações um importante meio de contratação para a sociedade atual.

Desde a segunda metade do século XX e início do século XXI, ocorrem debates a respeito dos procedimentos de seleção e contratação administrativos. No Brasil, esse debate é enriquecido pelo desafio do combate à corrupção sistêmica, pela incapacidade do atual modelo de gestão e acompanhamento da execução dos contratos administrativos.

A licitação é regulada pela lei nº 8.666/1993, assim como a lei nº 10.520/2002 que trata da modalidade pregão, e pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). São procedimentos administrativos que regulam as relações da Administração Pública com as empresas privadas, na obtenção de obras e serviços públicos, através das melhores propostas no mercado atual da localidade onde a licitação ocorrerá.

As leis reguladoras apresentadas trazem, não só os parâmetros que devem ser seguidos durante o processo de licitação, mas também cita os órgãos competentes, qualificando-os a fim de se obter durante o processo de licitação a eficiência e o melhor custo benefício para o país. O modelo de licitação atual traz alguns pontos que precisam ser revistos e repensados pela administração pública. Dentre eles podemos citar o atraso em obras públicas, a baixa qualidade de projetos que normalmente são feitos as pressas, elevado número de muitas rescisões contratuais devido principalmente a abandono de obras inacabadas, demora na aprovação da licitação e também um elevado número de aditivos contratuais durante execução.

Uma vez que os pontos apresentados são identificados, são feitas propostas de alteração da lei de licitação vigente no Brasil com o intuito de melhorar este processo. Há no Congresso, e mais precisamente, Câmara dos Deputados e no Senado, centenas de propostas para alteração da mesma que estão paradas em análise.

O presente artigo realizará uma análise comparativa do sistema de licitação Brasileiro e de outros países como o Canadá, Estados Unidos e União Européia. Será feito um levantamento pormenorizado dos problemas existentes em nosso País e nos demais países de referência. Para então, apontar os principais parâmetros aplicáveis ao Brasil, de maneira a minimizar a ineficiência do modelo atual e buscar um modelo de licitação que traga melhores soluções ao panorama brasileiro.

2. Referencial teórico

O governo tem o papel de buscar sempre a melhor proposta para obras e atividades que remetem ao país, estado ou cidade. Através de alguns critérios, é possível escolher aquela que seja mais vantajosa, clara e eficiente para determinados fins. Com esse propósito surge a licitação.

A licitação estabelece regras a serem seguidas e o contrato administrativo a ser cumprido. Bavaresco (2005) considera tratar-se de um procedimento administrativo formal e com dupla finalidade fundamental: a busca da proposta mais vantajosa para o contrato de

interesse dos órgãos públicos, bem como, a igual oportunidade de acesso a todos os interessados.

O tema licitações começou a ser discutido no Brasil em 1922 com o surgimento do Código de Contabilidade Pública da União, regulamentada pelo art. 37, inciso XXI da Constituição Federal/88 que estabeleceu regras gerais sobre licitações e contratos aplicáveis à Administração da União, Estados e Municípios.

Atualmente as licitações governamentais são regidas pela lei 8.666/1993, que prevê as seguintes modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão e pela lei 10.520/2002 que trata especificamente da licitação na modalidade pregão que é específica para aquisição de bens e serviços comuns. Segundo Ary (2016) o regime diferenciado de contratações públicas (RDC) instituído pela lei 12.462 surgiu em 2011 estabelecendo novas regras para licitações exclusivamente para obras relacionadas à Copa do Mundo (2014) e às Olimpíadas e foi posteriormente ampliado para outros programas do governo.

2.1. Licitação – Lei 8.666/93

A lei 8.666/93 institui normas para licitações e contratos administrativos referentes a administração pública e sofreu algumas alterações pelas seguintes leis 8.883/94, 9.648/98 e 9.854/99. Segundo Scarpinella (2003) a lei 8.666/93 buscando moralizar os diversos aspectos envolvidos nos contratos administrativos, inaugurou uma nova fase nas aquisições governamentais, mais procedimentalizada e com mecanismos mais eficientes de controle dos administradores.

Com a nova lei (8.666/93), o processo de compras do governo sofreu muitas mudanças. As novas regras deverão estar determinadas no instrumento convocatório de licitação. É o que chamamos de carta-convite, para convite e o edital para as demais localidades. O edital é o instrumento através do qual a pessoa licitante notifica a abertura da licitação em uma das modalidades, fixa as condições de sua realização e do contrato e convoca os interessados para a apresentação das propostas para o negócio de seu interesse. (Gasparini, 2004, p.507).

Pode-se dividir o processo de licitação em duas partes: a parte que pode ser chamada de interna – que tem início na instauração do processo até a elaboração do edital, e da parte externa – que começa com a publicação do edital, recebimento dos envelopes (contendo a documentação e a proposta), habilitação (análise dos documentos das empresas participantes), classificação e julgamento das propostas, adjudicação do objeto licitado e homologação.

A lei 8.666/93 aceita para o julgamento e classificação das propostas, 4 (quatro) critérios diferentes, constituindo assim os “tipos de licitações”: menor preço, maior lance ou oferta, melhor técnica e técnica e preço. O processo do julgamento deve ser realizado conforme previsto no edital, e nenhum elemento dos citados poderão ser considerados se não estiver descrito expressamente no edital.

Após a fase de julgamento e classificação, passa-se para a fase de adjudicação, onde é atribuído à empresa vencedora o objeto da licitação para a efetivação do contrato. Em seguida acontece a sua homologação, para que sejam validados todos os atos praticados durante o processo de licitação.

2.2. Pregão

A lei 10.520/02 institui novas normas para licitações e contratos administrativos referentes à administração pública, desenvolveu-se pelo âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), que estabeleceu um regime próprio de controle e em seguida o governo o regulamentou para administração pública.

O pregão é cabível quando se trata de contratação de bens e serviços comuns, realizado em sessão pública por meio de propostas de preços e pode ser presencial ou eletrônico. O pregão presencial é regulamentado pelo decreto 3.555/00, trata-se de licitação realizada em sessão pública e presença física do pregoeiro e empresas interessadas na licitação. No decorrer da sessão, as empresas licitantes oferecem lances verbais até que seja declarada a empresa vencedora. Já o pregão eletrônico foi regulamentado pelo decreto 3.697/00 e alterado pelo 5.450/05, e é o procedimento licitatório que prevê o menor preço, que a atividade competitiva acontece pela internet, sem presença física. Cada empresa licitante utilizará um terminal de acesso para envio das propostas em meio eletrônico. As propostas são transmitidas ao pregoeiro em tempo real, até que seja determinada a empresa vencedora.

Assim como a lei 8.666/93 o pregão também possui duas partes, a parte interna – que tem início na instauração do processo até a elaboração do edital, e da parte externa – que começa com a publicação do edital, habilitação (análise dos documentos das empresas participantes), classificação e julgamento das propostas, adjudicação do objeto licitado e homologação.

2.3. Regime Diferenciado de Contratações (RDC)

O regime diferenciado de contratações (RDC) entrou em vigor em 2011, estabelecido pela Lei 12.462/2011, exclusivamente para obras relacionadas à Copa do Mundo (2014), Copa das Confederações (2013), Olimpíadas e Paraolimpíadas (2016) no Brasil, trazendo novas regras para o processo de licitação.

A principal novidade do RDC foi o regime de contratação integrada, que é tratada no art. 9º da Lei 12.462/11 e regulada pelos artigos 73 a 76 do Decreto n. 7.581/12. Consiste no regime de execução contratual previsto para as obras e serviços de engenharia, onde: “[...] a contratada é responsável tanto pela elaboração do projeto básico, quanto do executivo, bem como pela execução e entrega da obra acabada, pronta para funcionar.” Ou seja, a mesma empreiteira que ganha a licitação é encarregada de fazer o projeto básico da obra e executá-la.

Para estímulo da competição por valores mais baixos, o governo não informa as empreiteiras o preço mínimo da obra. Para melhor agilidade no processo, não é exigido a documentação de todas as empresas participantes da licitação, mas apenas da empresa vencedora. Além disso foi reduzido o prazo para que os recursos sejam apresentados por empresas perdedoras, caso queiram contestar o resultado.

De acordo com o no art. 13º da lei 12.462/11, as licitações no âmbito do RDC deverão ser realizadas, preferencialmente, sob a forma eletrônica, sendo admitida a presencial. Para a apresentação das propostas ou lances, poderão ser adotadas a forma de disputa aberta, a fechada ou a combinação das duas.

Na forma de disputa aberta, as empresas participantes apresentam suas propostas em sessão pública por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado. Na forma disputa fechada, as propostas apresentadas pelas empresas licitantes serão sigilosas até a data e hora designadas para sua divulgação. No caso de combinação das duas formas de disputa, o instrumento convocatório poderá estabelecer que seja realizada em duas etapas, sendo a primeira eliminatória.

Com a melhoria do processo, posteriormente o RDC foi ampliado para algumas obras do governo, dentre elas: Programa de Aceleração do Crescimento, do Sistema Único de Saúde e de segurança pública.

2.4. Licitação em outras localidades

Segundo Medeiros (2008), “No mundo moderno o velho modelo da gestão governamental já não responde às exigências da sociedade. Os gestores públicos e os governantes são estimulados a tomar atitudes voltadas para o cidadão concebido como cliente, utilizando-se de critérios mais claros para a alocação de recursos, buscando maior diálogo com a sociedade e oferecendo transparência e controle social”.

Portanto, é com base nas experiências de outros países que poderemos elevar o Brasil a um patamar mais desenvolvido e eficiente de gestão. Neste sentido serão apresentados os modelos de Canadá, Estados Unidos e União europeia. Países que já passaram por um processo de modernização de seus governos e atualmente podem ser considerados referências para países subdesenvolvidos como o Estado Brasileiro.

2.4.1. Canadá

Segundo o site Canadá Internacional, “o Canadá é uma monarquia constitucional, um Estado federal e uma democracia parlamentar pluralista. A Rainha delega seus poderes a seu representante, o Governador-Geral do Canadá. O Chefe de Governo do Canadá é o Primeiro Ministro que, juntamente com seu gabinete, exerce o Poder Executivo. O Poder Legislativo é representado pelo Parlamento composto pela Câmara dos Comuns (308 deputados representantes dos distritos eleitorais) e pelo Senado (105 senadores nomeados).” Além disso, é o segundo maior país do mundo em extensão territorial e tem uma população de cerca de 33 milhões de pessoas.

A história do Canadá foi marcada por uma crise desde o fim da segunda guerra até chegar em 1993 ao maior déficit do grupo de países G7, países estes, que estão entre as maiores e mais industrializadas economias do mundo, segundo Vasco (2008). Foi a partir de então que o governo canadense implementou medidas visando à racionalização e à modernização da administração pública. E como resultado, em 2005/2006 o País já havia se recuperado do déficit acumulado e alcançando um superávit de CN\$ 3,5 bilhões de dólares. Obteve ainda, entre 1994-2004 a melhor performance econômica dos países do G8 (sentido análogo ao G7) (Medeiros, 2008).

Todo esse processo de mudança e reestruturação da governança do Canadá foi baseada no sistema de gestão por resultados (GPR). No ano de 2000 com a base desse sistema já instituída, foi gerado o documento “Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canadá”. Onde, segundo Medeiros (2008), apresentam-se as diretrizes e o formato de modelo para guiar os gestores do serviço público canadense.

No referido documento “o Governo consolida todas as novas idéias introduzidas na gestão pública canadense, e afirma o compromisso com uma gestão de excelência em quatro áreas críticas: foco no cidadão, adotar um conjunto de valores nas quatro áreas – democracia, ética, profissionalismo e pessoas; gestão por resultados, fornecendo informação atualizada dos resultados atingidos pelos programas e serviços, aprendendo com a experiência e construindo a confiança do público; e garantir o gasto responsável dentro de uma perspectiva de “value for money” em todo Governo” (Medeiros, 2008).

Segundo o relatório do Instituto brasileiro de Pesquisa e Economia Aplicada - IPEA (2003), “A Secretaria de Tesouro do Canadá é responsável pela política de compras governamentais do governo federal. Todas as compras governamentais são descentralizadas pelos departamentos e pelas agências, a exemplo do que ocorre nos Estados Unidos” Ainda segundo o mesmo estudo “as formas de acesso das empresas ofertantes compreendem as modalidades de licitação aberta, licitação seletiva e licitação restrita. Na primeira, o acesso é irrestrito, e todo interessado pode participar. A licitação seletiva assemelha-se ao sistema de carta-convite e a restrita trata de contratos individuais.”

2.4.2. Estados Unidos

Segundo Galiza (2015), “o seguro garantia surgiu nos Estados Unidos em virtude da inadimplência de construtores em obras públicas. Em 1893, o congresso americano aprovou o chamado “Heard Act”, estabelecendo a obrigatoriedade das cauções de garantias em todos os contratos governamentais. Desse modo, se transferia para a iniciativa privada o risco de inadimplência, assim como o trabalho de análises técnica e financeira das empresas, podendo desta forma aplicar com maior segurança os recursos públicos.” Este processo de transformação da maneira como os EUA contratava suas obras foi sendo ampliado e aprimorado ao longo do tempo.

Posteriormente em 1935, os Estados Unidos implementou uma nova lei denominado “Miller Act”. “Essa lei estabeleceu a exigência de diversas garantias nas obras federais como, por exemplo, as garantias de concorrência (“bid bond”), de cumprimento da obra (“performance bond”) e de pagamento de obrigações com a mão de obra, com os fornecedores e com os subempreiteiros (“labor and material bond”)” (GALIZA,2015).

Destacamos aqui o Performance Bond, devido a sua importância no que concerne às obras de engenharia. Ele é o seguro garantia do executante. Sua obrigação é fornecer ao licitante uma garantia de que, em caso de negligência por parte do empreiteiro, a seguradora irá cumprir o contrato de construção.

Figura 1 - As três partes envolvidas na Performace Bond



A Figura 1 apresenta um esquema ilustrativo do funcionamento do Performance Bond. Destaca-se nele as três figuras principais deste sistema de contratação: o contratante, o contratado e a seguradora.

São mais de 80 anos de experiência na utilização da ferramenta “Performance Bond”. Portanto, podemos destacar os casos de sucesso dos EUA nas licitações como um grande exemplo para o Brasil.

2.4.3. União Européia (UE)

De acordo com o IPEA (2003), a união europeia surgiu em 1957 por meio de um tratado assinado em Roma. Neste documento os países signatários não estabeleceram regras sobre as compras governamentais e ou licitações e o meio de contratação que deveria ser praticado por seus membros. Mas em um documento mais recente do Tratado da União Européia de 1992 assinado em Feito em Maastricht, Holanda, destacou-se que um dos objetivos da UE é promover a “coesão econômica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros.”

No início, “as compras governamentais dos países membros recebem tratamento igualitário e são, portanto, fundamentadas no princípio geral de livre circulação de bens e serviços, na não-discriminação em virtude da nacionalidade e na ausência de restrições quantitativas ao comércio ou em medidas com efeitos equivalentes. O predomínio desses princípios, contudo, no caso específico das compras governamentais, se por um lado dava tratamento igualitário aos bens e serviços adquiridos pelos governos, por outro permitia que o acesso das empresas à demanda dos governos não fosse assim em razão da ausência de um mercado comum de compras governamentais. Desse modo, cada país mantinha suas tratativas com relação ao assunto compras governamentais independentemente do estabelecido nos outros países da União Européia.” (IPEA, 2003)

Com o passar do tempo, necessitou-se organizar um pouco melhor as relações econômicas, quando, de acordo com o IPEA (2003), em “1971 foi estabelecida a Diretiva 71/305/EEC visando à aplicação de normas comuns para a contratação de obras públicas nos países comunitários, sendo seis anos depois instituídas, pelo Conselho das Comunidades Européias, orientações complementares para a coordenação dos procedimentos relativos às aquisições governamentais. Entre essas, a ampla publicidade das licitações foi advogada para aumentar a competição entre as empresas ofertantes; as especificações técnicas dos bens e serviços requeridos pelas entidades públicas não deveriam discriminar potenciais fornecedores externos; critérios objetivos para a seleção de ofertantes e a adjudicação de contratos teriam de ser aplicados.”

Ainda segundo o relatório do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2003), nas décadas seguintes, principalmente durante os anos 1980 e 1990, “elaboraram-se diretivas adicionais para homogeneizar os procedimentos das aquisições governamentais de bens e serviços com vistas ao estabelecimento de um único mercado de compras governamentais alinhado com os preceitos sugeridos pelo Gatt/OMC.”

A UE também apresenta modalidades distintas de licitação, além disso ela “impõe limites quantitativos às aquisições governamentais de bens e serviços por entidade definida e por categoria de produto” (IPEA 2003). Segundo o relatório do IPEA, as modalidades citadas acima se referem ao modelo aberto, qualquer interessado apresenta proposta, Modelo Limitado, somente para convidados, e por fim existe o procedimento negociado onde as

condições dos contratos são negociadas entre as entidades adjudicantes e os fornecedores e prestadores de serviços.

3. MATERIAIS E MÉTODOS

O presente artigo foi formulado como uma pesquisa bibliográfica cujo objetivo é realizar uma análise de diversas posições e soluções dadas aos processos de contratação via licitação. Para isto, foi realizada uma revisão bibliográfica com publicações de periódicos e de livros visando compreender o atual processo de licitação no Brasil. Posteriormente, buscou-se conhecer outros modelos licitatórios internacionais e que servem de referência mundial. Neste contexto foram escolhidos Canadá, Estados Unidos e União Européia, países onde o processo de licitação funciona efetivamente.

Finalmente, foi possível realizar uma análise comparativa do processo de licitação do Brasil e dos países citados. Elencou-se onde o Brasil pode e deve melhorar e quais os aspectos deveriam ser adaptados a realidade brasileira para que houvesse uma mudança positiva e substancial do processo licitatório neste país.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Ao analisar todos os modelos apresentados e iniciar uma discussão comparativa entre os mesmos, destaca-se que infelizmente não existe um modelo perfeito, cada um se adequa melhor a sua administração pública vigente. Entende-se, porém, que o modelo utilizado atualmente no Brasil precisa de mudanças, uma vez que o mesmo apresenta vários problemas que precisam ser resolvidos, tais como:

- Corrupção (verba desviada);
- Falta de organização nos canteiros de obras;
- Atrasos na entrega;
- Obras inviáveis por falta de planejamento que não são terminadas.

A problemática citada pode-ser comparada com os modelos de administração dos países apresentados.

Ao avaliar comparativamente os problemas no Brasil com a proposta dos países apresentados vemos que como cada país passou por um processo de desenvolvimento diferente, suas organizações de gestão pública e licitações são diferentes também. Temos que no Canadá atua-se o sistema de gestão por resultados (GPR) que não traria grandes mudanças para o Brasil, uma vez que as suas formas de licitações em sua maioria não restringem e qualquer pessoa/empresa interessada pode participar. Logo não há nenhuma garantia quanto ao serviço ser feito, aos atrasos e outros problemas apresentados no Brasil.

Assim como no Canadá, na União Europeia (UE), a maioria das modalidades de licitação são abertas, ou seja, qualquer pessoa/empresa pode participar, existindo apenas um Modelo Limitado, somente para convidados, onde essa avaliação é feita pelo governo e portanto também sem garantia quanto a questão da corrupção que precisa de mudanças e os outros problemas apresentados.

Neste contexto destaca-se o tipo de licitação adotada nos Estados Unidos, o *performance Bond* que nada mais é do que um seguro que cobre integralmente o valor de uma obra. Se a construtora falir, for declarada inidônea ou não tiver condições de concluir o projeto, caberá à seguradora terminar o serviço. Ou seja, ao receber o *performance bond*, a administração pública assume que se trata de alguém idôneo e competente para executar o serviço, trazendo mais segurança para a administração pública e diminuindo os prazos de entrega, uma vez que quem cobra os atestados de acervo técnico, que comprovam a capacidade técnica da empresa, é a seguradora.

No Brasil não faltam exemplos de atrasos, abandono e superfaturamento em obras públicas. Podem-se destacar as obras para a Copa do mundo de 2014, que além dos escândalos de corrupção, quatro anos depois ainda possuem obras inacabadas e abandonadas.

Conforme matéria publicada pelo jornalista Felipe Pereira no portal de notícias da Uol em Maio de 2018 “a construção das arenas da Copa do Mundo de 2014 sempre foi cercada de suspeitas de corrupção.” A desconfiança aumentou com a elevação dos custos em R\$ 3 bilhões de reais. Três anos após o início do Mundial, as investigações da Operação Lava Jato têm revelado e comprovado boa parte destas suspeitas, com nove arenas aparecendo nas delações premiadas. Segundo esta mesma matéria, tem-se:

- Maracanã: Valor inicial R\$ 600 milhões e valor final R\$ 1,05 bilhão
- Arena Corinthians: Valor inicial R\$ 240 milhões e valor final R\$ 820 milhões
- Mineirão: Valor inicial R\$ 426,1 milhões e valor final R\$ 695 milhões
- Mané Garrincha: Valor inicial R\$ 745,3 milhões e valor final R\$ 1,4 bilhão
- Arena Amazônia: Valor inicial R\$ 515 milhões e valor final R\$ 660,5 milhões
- Arena Dunas: Valor inicial R\$ 350 milhões e valor final R\$ 400 milhões
- Arena Pernambuco: Valor inicial R\$ 529,5 milhões e valor final R\$ 532,6 milhões
Arena
- Fonte Nova: Valor inicial R\$ 591,7 milhões e valor final R\$ 684,4 milhões
- Castelão: Valor inicial R\$ 623 milhões e valor final R\$ 518,6 milhões
- Arena Pantanal: Valor inicial R\$ 454,2 milhões e valor final R\$ 570,1 milhões

Dezenas de obras planejadas para o campeonato mundial de futebol de 2014 continuam inconclusas em 10 das 12 cidades que sediaram jogos naquele ano. Baseada em dados de governos estaduais, prefeituras e da Controladoria-Geral da União (CGU), a BBC News Brasil encontrou pelo menos 41 obras ainda inacabadas, paralisadas ou mesmo abandonadas. Na maioria, são obras viárias e de mobilidade urbana: viadutos, ampliação de avenidas, trens de superfície (VLTs) e corredores de ônibus (BRTs). Há também três aeroportos cujas obras de ampliação ainda não foram concluídas, nas cidades de Salvador (BA), Cuiabá (MT) e Belo Horizonte (MG).

Há construções nos quais o dinheiro público já foi gasto em estudos e primeiras instalações, antes de a ideia ser completamente abandonada. Em Brasília, a construção de um VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) chegou a ser iniciada, ligando o aeroporto ao centro da cidade. R\$ 20 milhões foram investidos, mas o projeto acabou deixado de lado, demonstrando um exemplo de falta de planejamento.

Para tentar agilizar as obras da Copa, o governo também criou o chamado "Regime Diferenciado de Contratação", o RDC. Polêmica, a medida reduzia as regras e diminuía o rigor exigido no processo de licitação de uma obra pública. Por exemplo: em vez de ter de entregar às empresas que disputariam a licitação um projeto detalhado, com todos os custos, o governo passou a poder entregar só um "anteprojeto de engenharia". A maioria dos projetos era de responsabilidade das prefeituras e governos estaduais - alguns deles com financiamento do governo federal. As administrações alegam uma série de problemas que atrapalharam a conclusão como falta de dinheiro, interdições da Justiça, problemas de licitação e abandono das obras por parte das construtoras. Abaixo, um resumo das obras da Copa de 2014 inconclusas ou abandonadas.

Na capital mineira, ficaram inconclusas as obras de reforma e ampliação do aeroporto internacional de Confins. Desde 2014, Confins recebeu uma série de obras que ampliaram sua capacidade em 5,3 milhões de passageiros por ano (hoje, o aeroporto tem capacidade de receber até 17,1 milhões de pessoas a cada ano). Mesmo assim, estão inconclusas a ampliação da pista de pouso (que deve ficar pronta até o fim deste ano), e a reforma de um dos terminais de passageiros.

Na capital federal, são quatro obras previstas para a Copa de 2014 que nunca saíram do papel: a urbanização do entorno do estádio Mané Garrincha; um jardim projetado pelo paisagista Burlle Marx, no centro da capital; a reforma do calçamento dos setores hoteleiros da cidade; e um trem de superfície (do tipo VLT), ligando o aeroporto ao centro. O caso mais importante é o do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Brasília também desistiu de outra obra prevista para a Copa: a urbanização do entorno do estádio Mané Garrincha e a construção de túneis por baixo do Eixo Monumental, ligando o estádio a espaços culturais da cidade, como o Clube do Choro. O investimento previsto era de R\$ 285 milhões, mas a obra foi cancelada no fim de 2014, após a Copa do Mundo. O governo local, então sob Agnelo Queiroz (PT) não viu mais necessidade de concluir a melhoria. Em 2017, o atual governador, Rodrigo Rollemberg (PSB), decidiu arquivar o projeto.

A capital de Mato Grosso é uma das cidades com mais obras da Copa inconclusas: nove. E também ostenta um dos piores exemplos do "legado" do torneio: o VLT da cidade é hoje a obra inacabada da Copa mais cara do país. A obra já consumiu R\$ 1,06 bilhão de reais, mas só 30% do projeto está pronto (inicialmente, a previsão era de que o projeto todo custasse R\$ 1,4 bilhão). A construção foi alvo de uma operação da Polícia Federal (Descarrilho, em agosto passado). Segundo o governo do Estado, o contrato com Consórcio VLT Cuiabá-Várzea Grande foi rescindido após instalação de processo administrativo pelo Governo do Estado para apurar infrações contratuais. Ainda de acordo com as autoridades, uma nova licitação está em andamento. Os valores para a conclusão das obras ainda estão sendo calculados. Cuiabá também deixou pelo caminho as obras de dois Centros de Treinamento (COTs). Um deles, o COT Professor João Batista Jaudy, na Universidade Federal de Mato Grosso, está 82% construído. O Estado diz que reiniciará as tratativas com a construtora para que ela retome os trabalhos ou para que haja uma rescisão contratual.

Também não estão concluídas a reforma do aeroporto Marechal Rondon (sob responsabilidade da Infraero), uma via elevada (a Trincheira Jurumirim), as ampliações de três avenidas (Parque do Barbado, 8 de Abril e Estrada do Moinho). Por fim, ainda há pendências na Arena Pantanal, embora o estádio tenha recebido quatro jogos da Copa de 2014.

Além de projetos de cifras elevadas *performance bond* pode ser aplicado em licitações mais simples e de menor valor monetário. Por exemplo, a Escola Estadual João de Deus Gomes, localizada na cidade de Ribeirão das Neves, região metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais. Em 2010, a referida escola contratou, por meio de um processo de licitação, uma empresa para a construção da quadra poliesportiva e dos vestiários. O telhado da quadra e parte da estrutura física dos vestiários foram executadas. Entretanto, durante a obra a empresa decretou falência e por conseguinte a obra foi paralizada e esta abandonada atualmente. Como a escola tem recursos financeiros restritos e depende de repasses governamentais o projeto foi abandonado. Portanto, não existe previsão de término. Desta forma, os usuários da escola foram prejudicados e a utilização do espaço pelos alunos ocorre de forma parcial uma vez que os vestiários se tornaram local para acúmulo de entulho de obra. Cabe ainda resaltar que os custos para a conclusão do empreendimento só aumentam com o passar do tempo, uma vez que a estrutura foi construída sem as devidas proteções, como telhados e pintura. O que acelera o processo de deteriorização e o surgimento de manifestações patológicas nas instalações da escola.

E notável que a utilização do *performance bond*, pouparia muito dos recursos públicos e garantiria a entrega das obras para que a população desfrutasse do legado da copa como o planejamento inicial, assim como para a quadra poliesportiva da Escola Estadual de Minas Gerais.

Porém, no Brasil, em regimes normais de contratação, as empresas têm de apresentar aos órgãos públicos atestados de acervo técnico para comprovar sua qualificação e, como garantia do contrato, construtoras têm de pagar apenas de 5% a 10% do valor da obra, na prática do *performance bond*, além da garantia ser de 100% do valor do projeto, o crivo é feito pela seguradora.

Portanto, ao se implementar este modelo, o governo pode reduzir o tempo de análise dos proponentes, enxugar a máquina e os gastos públicos, aumentar a confiabilidade de suas obras e deixar que pessoas especializadas diretamente contratadas pelas seguradoras analisem a qualificação técnica e saúde financeira das empresas interessadas nos certames.

5. CONCLUSÕES

Conforme apresentado e discutido ao longo deste artigo, conclui-se que o processo licitatório brasileiro deve passar por uma modernização. Isto porque, vários são os problemas enfrentados pelo governo brasileiro e suas estatais quando o assunto é contratação. Neste sentido, pode-se interpretar como uma incompetência das empresas brasileiras prestadoras de serviços em atender os prazos, os custos orçados inicialmente e em manter sua saúde financeira ao longo da vigência das contratações. Entretanto, esta afirmação não é verdadeira e conforme dito anteriormente, o problema é sistêmico, devendo ser compreendido e analisado de forma global.

Portanto, ao fazer um cenário da situação brasileira e analisar o cenário e o histórico de outros países com economias mais desenvolvidas, uma solução desponta como sendo a solução economicamente mais viável e menos dispendiosas. Apresenta-se, portanto como a melhor opção a aplicação no Brasil do *performance Bond*. Este processo de modernização não exige grandes investimentos e traz mudanças que podem diminuir, a curto prazo, alguns dos grandes problemas do processo de licitação no Brasil.

As principais vantagens do uso do *performance Bond* se aplicado no Brasil pode ser elencadas como: primeiro, garantir que apenas empresas idôneas participem do processo de licitação, segundo, o crivo para participar de uma obra deixaria de ser focado no que a empresa já fez para ser a garantia de que ela vai fazer, terceiro, a seguradora que exige eficiência técnica por parte das empresas interessadas e por fim, a seguradora participa da fiscalização da obra e se torna corresponsável para que a mesma seja concluída no prazo.

6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21 de jun. de 1993. *Licitações e contratos da Administração Pública . Licitações e contratos da Administração Pública . Brasil, p. 1-119, jun. 1993.*

BRASIL. Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002. *Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.* <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso: em 23 jul.2005.

BRASIL. Lei Federal nº 12.462, de 04 de ago. de 2011. *Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC.* <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso: em 23 jul.2005.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 jul.2005.

BRASIL. Decreto Federal nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. *Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviço comuns.* <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 jul.2005.

BRASIL. Decreto Federal nº 5.450, de 31 de maio de 2005. *Aprova o Regulamento o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.* <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 23 jul.2005.

BAVARESCO, Alessandra Daniela. *Uma análise comparativa entre a Lei de Licitações e a Lei de Pregão Eletrônico.* Universidade Federal de Santa Maria. Especialização em Controladoria. Santa Maria, 2005.

PEREIRA, Felipe. *Após R\$ 3 bilhões em aditivos, nove estádios da Copa caíram na Lava Jato.* <<https://esporte.uol.com.br/futebol/ultimas-noticias/2017/05/26/10-estadios-da-copa-cairam-lava-jato-politicos-e-empreiteiras-sob-suspeita.htm>> Acesso em 23 de Setembro de 2018.

GALIZA, Francisco. *Uma análise comparativa do seguro garantia de obras públicas.* Estudos sobre Seguros, n. 29. ENS-CPES. 40 p. Rio Janeiro, 2015.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo. In: Licitação. 9 Ed. Cap. IX. p. 507.* Saraiva. São Paulo, 2004.

GUIMARÃES. Edson Peterli. *Compras governamentais por parte dos Estados Unidos, do Canadá e da União Europeia: Uma Avaliação Exploratória da Viabilidade de quantificação.*

Texto para Discussão n° 943. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Brasília, 2003.

MEDEIROS, A. C. C.; ROSA, A. L. T.; NOGUEIRA, C. A. G. *Gestão Pública por Resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá. Disponível em <http://www2.ipece.ce.gov.br/encontro/artigos_2008/17.pdf> Acesso em 20 de Julho de 2018.*

<http://www.canadainternational.gc.ca/brazil-bresil/about_a-propos/overview-apercu.aspx?lang=por> Acesso em 20 de Julho de 2018.