

**CENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO LICITATÓRIO: UMA ANÁLISE DA FIGURA DO CARONA
NA PERSPECTIVA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

DYEGO ALVES DA SILVA
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
dyegoalves10@gmail.com

GRAZIELLE ISABELE CRISTINA SILVA SUCUPIRA
UNIVERSIDADE FEDERAL DOS VALES DO JEQUITINHONHA E MUCURI (UFVJM)
grazielle.silva@ufvjm.edu.br

CENTRALIZAÇÃO NO PROCESSO LICITATÓRIO: UMA ANÁLISE DA FIGURA DO CARONA NA PERSPECTIVA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

INTRODUÇÃO

No âmbito da administração pública brasileira, os órgãos executam suas atividades de forma direta, ou seja, desenvolvida e provida pelo próprio órgão, ou de forma indireta por meio de compras, pela terceirização de serviços e por outras formas de contrato. Dentre as legislações referentes às compras públicas destacam-se a Lei nº 8.666/93 (Lei de licitações) e a lei 10.520/02 relativa à modalidade pregão, que regem os processos de compras governamentais, sendo leis federais de abrangência nacional, ou seja, todos os entes da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) estão submetidos a elas.

O atual formato do processo de compras públicas federais é descentralizado. A lei orçamentária do ano de 2017 (Lei nº 13.414/17), dispõe que cada órgão possui seu orçamento separado, fato que possibilita que os órgãos licitem de forma isolada e autônoma. Esse modelo demanda recursos e esforços de tempo, pessoal, material e outros, resultando em despesas em cada unidade.

O artigo 15 da Lei 8.666/93 prevê que as compras, sempre que possível, devem ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preços. O Registro de Preços é o processo de compras no qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido (MEIRELLES, 1991).

O Decreto Lei nº 7.892/13 regulamenta o Sistema de Registro de Preços e possibilita que durante a vigência da Ata de Registro de Preços, qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório possa utilizá-la mediante prévia consulta ao órgão gerenciador e desde que devidamente comprovada a vantagem. O órgão não participante ficou conhecido pelo apelido de “carona”. Para os gestores, a adesão a outras Atas de Registro de Preço passou a ser um instrumento rápido de aquisição de bens e serviços e redução de custos.

O Sistema de Registro de Preço possibilita, assim, certa centralização com a figura do “carona”, proporcionando diminuição de custo nas compras públicas para o órgão “carona” uma vez que ele não executará todo o processo licitatório para alcançar o contrato. Isso porque o processo licitatório envolve diversas exigências burocráticas e legais, com preparação do Edital, habilitação, análise das propostas, entre outros. Estes procedimentos, geram custos, seja devido ao tempo gasto pelos servidores ou devido a outros insumos necessários para se realizar o processo, e esses são tidos como Custos de Transação, que são os recursos gastos na preparação e efetivação de um contrato.

Os custos de transação são definidos como os custos de preparar, negociar e salvaguardar um acordo, bem como os custos posteriores à assinatura do contrato, como os de manutenção e adaptações quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e

alterações inesperadas, e, quanto aos custos do acompanhamento da execução do contrato (WILLIAMSON, 1979, 1993).

Devido ao grande volume de recursos gasto com contratações públicas faz-se relevante o estudo em busca da melhoria do processo, tornando-o mais ágil e menos oneroso, especialmente a análise do custo de transação, pois estes custos afetam diretamente as despesas em uma compra pública. É comum observar que os gestores públicos ignoram os custos de transação, mas conforme apontam Caballero e Soto-Oñate (2016) estes custos são maiores nos mercados políticos do que nos mercados econômicos. Ressalta-se ainda o fato das compras públicas figurarem entre as maiores fontes de desvios de dinheiro público, redundando não somente em questões legais e administrativas, mas éticas e políticas. (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2015) tornando-se parte estratégica para garantia da efetividade das ações da administração pública.

Este artigo discutirá no âmbito teórico as possibilidades e viabilidade de licitações no formato de sistema de registro de preço e a forma centralizada ou descentralizada de realização destas compras, bem como a participação dos órgãos “caronas”, tendo como perspectiva os impactos nos custos de transação.

Para isto, a seção seguinte aborda o processo de compras públicas, seguida de uma reflexão sobre os custos de transação. Posteriormente são discutidos aspectos referentes ao custo de transação nas compras públicas e a relação da Centralização e Descentralização no Custo de Transação. Por fim, discute-se sobre mudanças no processo licitatório e tecem-se as considerações finais.

COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Para se ter uma estratégia corporativa bem-sucedida é necessária uma correta integração com as estratégias de compra, sendo que a centralização das compras oferece vantagens como a economia resultante da consolidação dos pedidos, melhorando o poder de negociação da área de compras e facilitando o relacionamento com os fornecedores; bem como menos funcionários envolvidos com as compras e a uniformidade dos procedimentos, dos padrões e das especificações, no caso das compras compartilhadas (BAILY et al., 2000).

A área de compras e a de contratações governamentais são altamente relevantes nos processos de reforma do Estado e na modernização da administração pública sendo que, para fornecer os serviços, o Estado pode organizar suas ações pela execução direta (o recrutamento é uma forma de contratação direta de pessoal) ou por meio da terceirização (*outsourcing*), parceria, concessão de regulação, privatização, contratação de entidades não estatais públicas, entre outros, sendo que todas estas são formas de contratação ou compras com pessoas jurídicas (PIMENTA, 2002). Ainda, segundo o autor, no contexto atual, o Estado deixa de ser executor direto de bens e serviços para tornar-se executor indireto que contrata, terceiriza, geri, controla e avalia, sendo que o aumento do número de contratos governamentais é uma tendência que reduz a parcela de despesas diretas com o pessoal, mas aumenta outras despesas dada a necessidade de coordenação do processo de compra.

Compra pode ser definida como os atos para a aquisição de equipamentos, materiais, insumos e serviços, envolvendo a determinação da necessidade e a seleção do fornecedor com um preço justo e razoável e, no caso das compras públicas, o processo requer uma longa cadeia de

autorizações internas e de controle e vários contatos com fornecedores, com a geração de muito papel em declarações e avaliações (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2015).

As compras públicas, diferentemente do que ocorre na iniciativa privada, são regidas por lei, sendo que a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 37, inciso XXI que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”.

Para alcançar a assinatura do contrato administrativo dessa natureza é necessário licitar de acordo com a Lei nº 8.666/93 (Lei de licitações), que busca garantir a observância dos princípios constitucionais, a isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública. As modalidades de licitação permitidas são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e o leilão, podendo também ser utilizada a modalidade de Pregão conforme previsto na lei nº 10.520/02.

Atualmente defendem-se as formas eletrônicas como as mais eficientes para coletas de preços, bem como para as licitações. Outro aspecto importante nas compras públicas é a agilidade na execução do processo, principalmente no julgamento das reclamações dos licitantes e dos procedimentos administrativos, pois impactam diretamente no tempo de duração de cada aquisição (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2015).

Ainda segundo os autores, não se pode negar a efetividade das licitações eletrônicas, contudo permanecem dúvidas sobre os fatores que contribuem para seu uso efetivo na redução dos preços de compra e além disso, limitações técnicas podem afastar fornecedores importantes do processo, já que o uso de TIC é crítico para os fornecedores participarem das licitações públicas.

Segundo Faria, Ferreira, Gonçalves (2013) o processo de compras públicas necessita de uma grande cadeia de autorizações internas e de controle e vários contatos com fornecedores.

Isso inclui etapas detalhadas de se preparar e decidir sobre o que comprar, determinar a quantidade e os recursos financeiros, seleção do fornecedor, avaliação do desempenho passado do fornecedor, preparação do contrato, monitoramento dos serviços até a conclusão do contrato e assegurar que as mercadorias sejam recebidas em tempo hábil e em bom estado, de acordo com o padrão de qualidade estabelecido no contrato. (FARIA, FERREIRA, GONÇALVES, 2013).

Como possibilidade de realização de compras públicas tem-se o Sistema de Registro de Preços (SRP), instrumento indicado no artigo 15 da Lei 8.666/93 que prevê que, sempre que possível, as compras devem ser processadas por meio do SRP. O Sistema de Registro de Preços é regulamentado pelo Decreto nº 7.892/13, que em seu artigo 22 possibilita que durante a vigência da Ata de Registro de Preços (ARP) qualquer órgão ou entidade da Administração Pública que não tenha participado do certame licitatório possa utilizá-la mediante anuência do órgão gerenciador, desde que devidamente justificada a vantagem e dentro dos critérios estabelecidos no referido decreto.

O órgão não participante ficou conhecido como “carona” e sua adesão a outras ARPs passou a ser visto como uma forma de garantir mais rapidez e eficiência na aquisição de bens e serviços, mas suscitou muitos questionamentos especialmente no âmbito jurídico quanto ao cumprimento ou não dos princípios constitucionais.

A Figura 1 apresenta o modelo macro do processo licitatório, que de forma genérica aponta que um órgão possui quatro formas (caminhos) de realizar a compra. No primeiro, o próprio órgão realiza o processo licitatório tradicional, podendo realizá-lo de forma individual ou em conjunto com outros órgãos, e essa discricionariedade afeta diretamente a conjuntura do processo quanto a centralização e descentralização, pois nessa perspectiva, quando dois ou mais órgãos se unem a fim de licitar itens em conjunto, estão centralizando o processo de compras e quando licitam individualmente, configura-se um processo descentralizado.

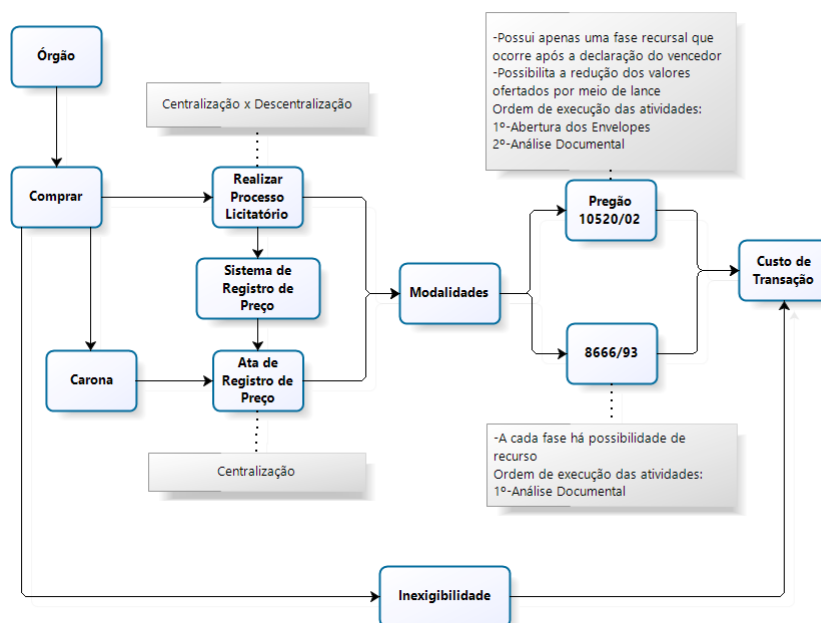


Figura 1-Modelo macro do processo licitatório

Fonte: elaborado pelos autores (2017)

O segundo caminho é a possibilidade de os órgãos licitarem usando o SRP conforme estabelecido na lei, sendo que a licitação para registro de preço deve ocorrer por meio da modalidade concorrência ou da modalidade pregão e somente pode ser adotado nas seguintes hipóteses previstas na Lei 7.892/13.

A terceira forma é o órgão pegar “carona” em uma ata de registro de preço vigente de outro órgão, nessa opção há centralização do processo de compras, pois quando ocorre essa situação já houve um prévio processo licitatório, realizado por outro órgão ou entidade, assim o órgão “carona” adere a ata, dessa forma será estendida/usada a mesma proposta já selecionada. O “carona” irá contratar aquele objeto que já passou por todo o trâmite licitatório e essa possibilidade de adesão a uma ata de registro de preço já formalizada permite aos órgãos economia de tempo e possibilidade de redirecionamento dos recursos que antes seriam gastos com a parte formal do processo licitatório. (AGUIAR, 2012).

A quarta forma de compra decorre da dispensa da licitação, previsto em lei e desobriga a Administração de realizar o procedimento licitatório, e do caso de inexigibilidade, por inviabilidade de competição, pois se não há competidores, não é necessária a licitação. As

contratações mais comuns são aquelas em que a Administração só encontra um fornecedor ou o representante comercial é exclusivo (BRASIL, 2006).

O processo licitatório envolve uma série de exigências burocráticas, como preparação do edital, montagem do processo, publicações de diversos documentos e extratos, habilitação, entre outros. A relevância das atividades relacionadas às compras governamentais é crescente, o processo formal administrativo de compras está em constante mudança, o processo está sendo modernizado ao longo do tempo assim surgem: novos documentos e informações são anexados; autorizações exigidas; relatórios; levantamentos; cotações; mapa de preços; despachos; documentos de habilitação; notas de empenho; e, pagamentos que, conjuntamente, compõem uma parte dos passos utilizados para efetuar os procedimentos administrativos necessários para realizar uma compra (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Todas essas atividades, artefatos e os recursos utilizados no processo de contratação compõe o valor do custo de transação, assim todo esforço governamental necessário para o planejamento, execução, manutenção, fiscalização e controle de uma contratação são componentes do Custo de Transação.

CUSTO DE TRANSAÇÃO

A economia dos custos de transação emerge dentro do arcabouço teórico da Nova Economia Institucional (NEI) a partir das contribuições de Coase e reconhece a existência de outros custos além dos tradicionais custos de produção amplamente abordados no campo da Economia e Administração. A transação, definida por Walker e Weber (1984) como a transferência de bens ou serviços entre unidades tecnologicamente separadas, também tem seu custo e este precisa ser considerado nas decisões da empresa.

Williamson (1993) aponta que os custos de transação envolvem custos ex-ante de procurar, preparar, negociar e salvaguardar uma transação, via contrato formal ou informal e custos ex-post de monitoramento, ajustamentos e adaptações que necessários quando a execução de uma transação é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas.

De acordo com Arbage (2004) são exemplos de custos ex-ante: custos relacionados com a formalização da transação, custos de localização de clientes e fornecedores, custos relacionados com o processo de negociação, custos relacionados ao estabelecimento de salvaguardas necessárias a todo e qualquer acordo. Já os custos ex-post são aqueles relacionados à má adaptação das transações ao acordo, às negociações em que se incorrem quando há esforços para corrigir o estabelecido, os associados ao estabelecimento e manutenção das estruturas de governança e aqueles relativos à manutenção dos compromissos estabelecidos formal ou informalmente.(ARBAGE, 2004).

Assim, os custos de transação podem ser verificados quando há diferença entre os preços pretendidos pela organização (ex-ante) e os preços de mercado (ex-post). Em síntese, significa que em havendo custos de transação, alguma organização, e, portanto, de forma geral, o mercado, está produzindo de maneira mais eficiente. Os custos de transação tornam evidente exatamente o aspecto da diferença entre os preços pretendidos (internos à organização) e os preços efetivamente praticados no mercado. (ARBAGE, 2004).

Segundo Williamson (1999) o que se pode fazer é buscar que os agentes econômicos visionários façam o seu melhor, o que inclui chegar a um acordo com as suas limitações

cognitivas e que, às vezes, ter feito as coisas de maneira diferente com o benefício de retrospectiva ex post (na plenitude do conhecimento) não é desacreditar nos melhores esforços ex ante.

Diferentemente dos contratos clássicos, nos quais o ordenamento jurídico é suficiente, os contratos neoclássicos se fazem necessários quando há uma maior especificidade nos ativos transacionados e quando surge a necessidade da manutenção de uma relação de mais longo prazo entre os agentes. Portanto, a contratação neoclássica surge da necessidade de relações de mais duradouras, sendo que se caracteriza pelo desejo mútuo de manutenção do acordo. Admite uma maior flexibilidade de ajustes posteriores, utiliza-se normalmente do contrato anterior como base de negociação e também, por vezes, exige uma arbitragem de terceiros quanto a eventuais disputas.(ARBAGE, 2004).

Um conceito central no estudo dos custos de transação é o oportunismo, que é ainda mais relevante quando investimentos específicos de transações são necessários, e também é preciso considerar a existência de racionalidade limitada (WILLIAMSON, 1979).

A implicação do pressuposto da racionalidade humana ser limitada é que, por serem incapazes de prever todos os eventos relacionados a um determinado fenômeno, no caso, a transação, os indivíduos ainda que pretensamente agindo de forma racional, sempre deixam margem para adaptações e futuras renegociações. (ARBAGE, 2004).

De acordo com Santos, Nagahama, Oliveira (2010) “a racionalidade limitada representa a limitação cognitiva dos agentes envolvidos na transação e fundamenta-se na assimetria de informações. Quanto maior é a assimetria de informações, mais limitada é a racionalidade e, portanto, maiores os riscos envolvidos na transação. A presença deste pressuposto aumenta a incidência de práticas oportunistas, pois quanto maior a gama de informações que somente uma das partes possui, maior a possibilidade de que estas informações sejam utilizadas para obter maiores vantagens na transação.”

Já o oportunismo é tido como um pressuposto de natureza comportamental no qual os agentes econômicos podem agir de forma não cooperativa em uma negociação, decorrente também da assimetria no domínio das informações é possível que uma parte em uma negociação leve vantagem para si devido ao desconhecimento da outra parte contratante sobre algum aspecto relacionado à mesma. (ARBAGE, 2004). Segundo o autor, como em determinados momentos, alguns agentes econômicos, podem comportar-se de forma oportunista, justifica-se que os arranjos de coordenação de um modo geral, e os contratos em particular, fiquem expostos a ações que necessitem de monitoramento.

Os pressupostos do oportunismo e da racionalidade limitada indicam a impossibilidade de confecção de contratos completos, resultando na necessidade de negociações contínuas pós-transação que tornam a flexibilidade um aspecto importante a ser considerado na confecção das estruturas de governança nos arranjos interorganizacionais. (FARIA, FERREIRA, GONÇALVES, 2013; ARBAGE, 2004).

Além dos pressupostos apontados, alguns atributos das transações são relevantes e necessários de serem compreendidos, sendo eles a especificidade dos ativos, a frequência e a incerteza das transações.

De acordo com a definição de Williamson (1991, p. 281) a especificidade dos ativos se refere ao grau em que um ativo pode ser redistribuído para usos alternativos e para usuários alternativos sem sacrifício de valor produtivo.

A especificidade do ativo é uma dimensão crucial na teoria dos custos de transações, pois se os ativos puderem ser utilizados para outras finalidades de forma trivial, não seria necessário se ater aos custos de transação, tendo em vista que os riscos seriam reduzidos. Quando a necessidade de investimento é alta e por isso as identidades das partes importam, tem-se as transações idiossincráticas (WILLIAMSON, 1979) e essas transações são relevantes tanto para fornecedor quanto para o comprador, na medida em que o fornecedor tem que fazer um alto investimento (tanto em termos de capital, equipamento e recursos humanos), e o comprador, que necessita do ativo produzido, não terá outras opções de compra.

No caso da especificidade dos ativos e devido ao oportunismo característico das transações, faz-se necessário garantir uma relação contínua, de longo prazo entre os agentes, o que pode ser feito utilizando-se os pressupostos do direito neoclássico, pois nesta situação de monopólio bilateral, ambas as partes buscarão negociar a disposição de qualquer ganho incremental sempre que uma proposta de adaptação for feita à outra parte, de modo a maximizar seu ganho (WILLIAMSON, 1979).

Walker e Weber (1984) apontam a incerteza e especificidade dos ativos como as duas dimensões que determinam o modo eficiente de governar a transação, que é suficientemente contínua e frequente, ou seja, a frequência é uma condição necessária.

A incerteza é considerada por Williamson (1979) a variável mais crítica e foi uma variável testada por Walker e Weber (1984) que confirmaram que a incerteza relacionada ao volume tem pequenos, mas significativos efeitos sobre a decisão de comprar ou produzir da empresa.

Contudo, os pressupostos das estruturas de governança e dos custos de transação podem não ter aplicabilidade no setor público. Na administração pública, independente da especificidade do ativo, é necessário realizar o processo licitatório, por exemplo. Isso implica em custos de transação para todos os itens adquiridos por meio de compras públicas.

CUSTO DE TRANSAÇÃO NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

As instituições consistem em regras formais, normas informais e mecanismos de execução, elas fornecem a estrutura de incentivos de uma economia e são consideradas as regras do jogo (costumes, normas, códigos de comportamento, hábitos...), já as organizações (empresas, sindicatos, ONGs, lobbies, associações civis...) são jogadores coletivos do jogo. (CABALERO; SOTO-ONATE, 2016).

Segundo Williamson (1999) a burocracia pública, como outros modos alternativos de governança, é bem adequado para algumas transações e pouco adequada para outras, sendo que isso é inerentes às transações às quais a burocracia pública, apesar das aparentes ineficiências, é a melhor resposta de governança viável.

Caballero e Soto-Oñate (2016) abordam a NEI para explicar a importância dos custos de transação no intercâmbio político e organização e mostrar que os custos nos mercados políticos são maiores do que nos mercados econômicos. Neste mesmo sentido, North (1990, p.362) já havia apontado que “os mercados políticos são muito mais propensos a ineficiência”

e que os custos de transação são maiores na política do que na economia, tornando o desenho de uma estrutura organizacional mais complexa no mundo político.

Há uma tendência da política a produzir direitos de propriedade ineficientes, contudo as instituições não são necessariamente ou mesmo geralmente criadas para serem socialmente eficientes; ao contrário, elas, ou, pelo menos, as regras formais, são criadas para servir os interesses daqueles que têm o poder de negociação para criar regras (NORTH, 1990).

O custo de transação em contratações governamentais é um elemento de extrema importância e complexidade, em muitos momentos é negligenciado no campo público, sendo verificados em pesquisas envolvendo arranjos institucionais privados, mas quase não é tratado na organização do estado e de suas políticas. Contudo, é relevante entender como as variáveis envolvidas se manifestam na operação do setor público, pois custos de transação não se limitam ao âmbito da organização privada e custos em geral são uma preocupação de gestores públicos e cidadãos. (PREVEDELLO, PESSALI, ALMEIDA, 2013).

No caso das compras públicas, Williamson (1999, p. 319) considera que:

Procurement transactions are akin to those of make-or-buy: Should the government produce to its own needs or contract out for the good or service in question? These transactions vary from mundane (e.g., office supplies) to complex (e.g., advanced space and weapons systems). The problems of organization for procurement transactions will not be developed here. I merely aver that (1) special circumstances aside (e.g., the “Manhattan Project” in World War II, when time was of the essence), government should rarely produce its own needs, (2) competition can be harnessed to provide a safeguard for mundane procurement, but (3) specialized procurement is often beset by asset specificity (whence small numbers competition/bilateral dependency obtain) and is more apt to be politicized.

De forma geral, o custo de transação se refere a todo esforço e recursos empregados nos atos administrativos relacionado ao planejamento, execução, manutenção, fiscalização e encerramento de um contrato que o órgão contratante realiza. Conforme Prevedello, Pessali e Almeida (2013) custos de transação são aqueles incorridos na elaboração e monitoramento da execução de contratos – incluindo trocar, obter e manter documentos, informações e registros, e ter assistência legal – já que sua elaboração não garante que uma transação ocorra como se deseja.

O custo de transação não se limita ao órgão contratante, pois o processo de contratação envolve outros órgãos da mesma instância que possuem função fiscalizadora. Há também outras fontes de fiscalização externas ao órgão como os Tribunais de Contas e a função fiscalizadora que um Poder tem sobre o outro.

O processo licitatório é fundamentalmente um custo de transação no âmbito das compras no setor público. Uma contratação pública por mais simples que seja o objeto a ser contratado, envolve uma infinidade de processos, atividades, artefatos, pessoas e recursos que influenciam diretamente os custos de transação.

O processo licitatório abrange etapas detalhadas como a decisão sobre o que comprar, definição da quantidade e dos recursos financeiros, seleção do fornecedor, preparação do contrato, monitoramento dos serviços até a conclusão do contrato e assegurar que as

mercadorias sejam recebidas em tempo hábil e em bom estado, de acordo com o padrão de qualidade estabelecido no contrato (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2015).

Conforme apontado anteriormente, os mercados são ambientes competitivos caracterizados pela incerteza e informação imperfeita, observando-se a racionalidade limitada, e dessas características decorrem os custos de transação e a forma como agentes em uma transação se protegem dos riscos associados às relações de troca. (SANTOS, NAGAHAMA, OLIVEIRA, 2010).

Quando os órgãos públicos não especificarem adequadamente o produto, serviço a ser licitado ou obra contratada nas licitações, os participantes do certame poderão agir com oportunismo, se aproveitando da incompletude para cotar produtos e serviços de pior qualidade e com preços elevados ou que não atendam às necessidades do comprador, explorando as fragilidades expostas pelo poder público (FARIA et al., 2010). Tal constatação é reforçada por Tridapalli e Borinelli (2015, p. 22) “na perspectiva do neoinstitucionalismo, as fragilidades do sistema de compras aumentam a probabilidade de oportunismos por falhas na especificação dos produtos ou serviços comprados, contribuindo para cotar produtos e serviços de pior qualidade e com preços elevados”.

A forma de precaver do oportunismo é elaborar um edital o mais completo possível, pois quanto mais próximo da completude, menor será a possibilidade de incidência de atitudes oportunistas, contudo, dadas as limitações cognitivas dos agentes econômicos, não será possível alcançar um edital completo em sua totalidade (SANTOS, NAGAHAMA, OLIVEIRA, 2010).

Devido à racionalidade limitada dos agentes, à falta de informações necessárias completas e a possíveis atitudes oportunísticas e aéticas, diversos contratos terminam em disputas judiciais de direito quanto há cláusulas não cumpridas ou rescindidas entre as partes, o que gera custos de transação. (DINIZ, STOFFEL, GOEBEL, 2004).

No que se refere à incerteza, o caráter descontínuo do fornecimento mediante pregão eletrônico (ou outra modalidade licitatória) é um aspecto importante para tornar o ambiente incerto, pois a cada aquisição realiza-se um novo pregão, não sendo possível garantir a manutenção do contrato ou escolher com quem contratar, devido à expressa exigência legal de contratação por licitação. (SANTOS, NAGAHAMA, OLIVEIRA, 2010).

Como aponta Williamson (1991) a ECT atribui especial importância à dimensão crítica especificidade dos ativos. De acordo com Williamson (1999), embora Moe afirme que a especificidade do recurso é insignificante no setor público, os recursos humanos em muitas burocracias públicas envolvem especificidade considerável.

No caso dos processos licitatórios, a especificidade dos ativos cria uma situação desvantajosa para a Administração Pública, pois a concorrência poderá não ser tão acirrada como é na licitação de bens menos específicos e a contratação pode não ter êxito caso o preço ofertado esteja acima do valor de referência, e se houver poucos ou apenas um fornecedor, a disputa e redução de preços será menor. (SANTOS, NAGAHAMA, OLIVEIRA, 2010). Ainda segundo os autores, nesta situação a imposição de regras severas é inviável para a Administração Pública, dado o fato de que, caso não se efetive a contratação, poderá não haver outra empresa com quem contratar; a aplicação de sanções fica limitada e a atuação dos órgãos tende a um aspecto cauteloso com punições amenas de modo a evitar a quebra total do contrato.

O pressuposto da frequência é inversamente proporcional aos custos de transação, na medida em que quanto maior a frequência, menores serão os custos e ainda, a frequência nas transações reduz a incidência de oportunismo à medida que se estabelece uma relação de confiança e essa continuidade das transações proporciona redução dos custos e a criação da reputação. (SANTOS, NAGAHAMA, OLIVEIRA, 2010). Os autores ainda lembram que em obediência ao princípio da legalidade e ao disposto na legislação pertinente, o gestor público não pode escolher subjetivamente com quem contratar, devendo valer-se do edital de licitação que precisa estabelecer os critérios objetivos da contratação, de maneira a não restringir ou frustrar a competição, isso faz com que não seja tarefa fácil alcançar a frequência na contratação pública através da licitação, a não ser que o fornecedor se empenhe em estabelecer uma política de preços favorável que o permita a vencer a licitação, e que busque cumprir com as obrigações, para não ter o contrato rescindido e manter a transação.

As necessidades de personalização das compras num volume de demanda elevada e com incertezas potenciais associados com a oferta podem levar a altos custos de transação para a organização adquirente, porque cada transação tem de ser submetida à busca de fornecedores, aprovações, processamento e ordenação, além de não ter referências anteriores. Se a procura é regular e as especificações do produto não mudam com o tempo, é possível reduzir os custos de transação através da negociação de um contrato de longo prazo com um fornecedor ou projetar um processo de aquisição automatizada dos itens. (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2015).

O que se espera do setor público é que este crie mecanismos para estimular eficiência nas buscas dos preços de mercado e dos fornecedores na sua própria estrutura interna de gestão, “pois se isto não ocorrer, poderão incorporar-se ineficiências que podem refletir negativamente na qualidade e quantidade das políticas públicas, principalmente pela subtração da capacidade de investimento”. (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2015).

A RELAÇÃO DA CENTRALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO NO CUSTO DE TRANSAÇÃO

A centralização e a descentralização do processo licitatório são fatores que afetam diretamente o custo de transação de uma contratação. Esses dois fatores podem ser observados em diversos momentos, pois a lei estabelece certa discricionariedade quanto a execução do processo, o que possibilita aos gestores executarem o processo licitatório de forma mais descentralizada ou centralizada.

Quando órgãos se unem para adquirir juntos bens ou serviços comuns, estão centralizando o processo da compra, essa centralização por si só não reduz o custo do item a ser comprado, na verdade o que ocorre é que evitar-se que dois ou mais órgãos executem um mesmo processo para alcançarem o mesmo objeto. Assim, em vez de terem dois ou mais processos gerando dois ou mais custos de transação ter-se-á somente um processo para todos órgãos participantes. Ressalta-se que a execução do processo licitatório com a participação de mais de um órgão tende-se a ter uma complexidade superior do que a execução por um único órgão, dada a necessidade de coordenação, e isso impacta no aumento do custo transação, mas esse impacto é inferior ao custo de transação que a administração como um todo teria com os órgãos executando o processo de forma isolada.

Além de reduzir o custo de transação, a compra conjunta de órgãos pode trazer outros benefícios como a redução do custo do produto final, pois irão contratar/comprar uma quantidade maior de itens em um mesmo contrato o que tende a reduzir os preços.

O formato de compra pelo Sistema de Registro de Preços tem como produto final a criação da Ata de Registro de Preços, esse instituto possibilita a participação do órgão como “carona”, que utiliza a ata já produzida pelo órgão gestor para contratar. Esse instituto possibilita a centralização, pois mesmo sem o órgão participar da produção da Ata ele pode utilizá-la para contratar, e isto ainda reduz os custos de transação para o órgão “carona”.

MUDANÇAS NO PROCESSO LICITATÓRIO

O processo licitatório brasileiro em termos gerais é um processo descentralizado, sendo que as leis orçamentárias dispõem que cada órgão possui seu próprio orçamento, fato que possibilita que os órgãos licitem de forma isolada e autônoma, mesmo que seja para adquirir um mesmo bem ou serviço em um mesmo período ou períodos próximos de tempo. A descentralização tende a fazer com que o Estado brasileiro possua um maior custo de transação referente as contratações públicas, além de tender a pagar preços maiores nos itens contratados devido à não utilização de economias de escala.

Em um sistema onde vários órgãos licitam um mesmo bem ou serviço de forma isolada faz com que cada órgão gere um custo de transação na execução do processo, sendo este um esforço desnecessário, dado que os órgãos poderiam licitar de maneira conjunta, realizando um único processo licitatório para um determinado bem ou serviço, em vez de vários processos. Além de reduzir o custo de transação, licitar de maneira conjunto faz com que o Estado consiga melhores preços, pois quanto maior quantidade a se comprar, maiores são as chances de pagar preços mais baixos e competitivos.

É comum vários órgãos da mesma esfera de governo terem vários contratos para um mesmo bem ou serviço. Como exemplo da dimensão do volume de contratos, uma consulta ao Portal da Transparência - canal pelo qual o cidadão pode acompanhar a utilização dos recursos federais arrecadados com impostos no fornecimento de serviços públicos à população – apontou que em janeiro de 2017 foram realizados 624.738 pagamentos de contratos, destes 65.507 foram para materiais de consumo (BRASIL, 2017). A partir das informações disponíveis não é possível identificar se refere-se ao mesmo material de consumo e se são do mesmo processo licitatório, mas o grande volume indica que é necessária atenção e que a centralização destas compras poderia trazer benefícios ao Estado.

O instituto do Sistema de Registro de Preços (SRP) possibilita a redução dos custos de transações ao permitir a existência do órgão “carona”, pois permite certa centralização, já que o órgão “carona” não precisa executar todo o processo licitatório, aproveitando o processo executado por um outro órgão. Entretanto, a legislação brasileira vigente limita as possibilidades do uso do SRP, que atualmente no âmbito federal é regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013 que no art. 3º estabelece as hipóteses nas quais a Administração Pública Federal pode utilizar o SRP, sendo: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente a

aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

A Controladoria Geral da União (CGU) define duas limitações para a aplicação do SRP a partir do entendimento do decreto, a primeira limitação é: “Considerando o comando contido no art. 3º do citado Decreto, que relaciona as hipóteses de utilização desse sistema, chega-se à conclusão que o SRP é adequado àquelas compras e serviços mais simples e rotineiros, ou seja, que podem ser individualizados por meio de descrição simplificada e sucinta, sem complexidades” (CGU, 2014). Do ponto de vista da ECT e a especificidade dos ativos, esse aspecto é limitador, pois reduz as possibilidades do uso do SRP em contratações complexas, e esse tipo de contratação são os que possuem um maior custo de transação. Quanto mais complexo o bem ou serviço a ser adquirido, mais custoso será o processo de contratação com um maior número de estudos, documentos, pessoas envolvidas, levantamentos, artefatos e fases que deverão ser executados.

Quanto a segunda limitação, a CGU prevê que “não seria adequada a realização de licitação por meio de SRP quando os quantitativos a serem fornecidos e o período de entrega sejam de conhecimento da Administração Pública” (CGU, 2014), de acordo com esse dispositivo se o órgão possui o conhecimento de quantidade e prazo certo do bem ou serviço que necessite ele não pode utilizar o SRP.

Essas limitações restringem o uso do SRP e conseqüentemente a possibilidade de um órgão entrar como “carona” em um processo licitatório, o que limita a centralização do processo e conseqüentemente a redução do custo de transação. O SRP é um instituto que possibilita a centralização do processo de compras e evita o retrabalho, em processos licitatórios isso pode ser traduzido em redução dos custos de transação e em aquisições com preços mais vantajosos à administração pública. O setor carece ainda da institucionalização de regras formais e de órgãos de coordenação e avaliação de todas as etapas das compras governamentais que produzam informações e sistematicamente proponham políticas, favorecendo dessa forma também o controle interno, externo e social dos gastos públicos, sendo necessário que se avalie sistematicamente sua eficiência, eficácia e efetividade e não apenas seus aspectos legais. (TRIDAPALLI; BORINELLI, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este ensaio discutiu o custo de transação inerente às contratações do setor público, sendo o custo um esforço necessário para se adquirir um bem ou serviço, esse esforço possui uma descrição legal, que é o processo licitatório. A legislação brasileira possibilita que o processo licitatório seja descentralizado, essa sistemática, em diversas situações, é ineficiente, fazendo com que se tenha um elevado custo de transação e que a aquisição pode não ter o preço mais vantajoso ao erário público.

O formato proposto pela legislação vigente limita o uso do SRP e essas limitações não apontam para coerência com redução do custo de transação na administração pública. Dessa forma, nesse trabalho ressaltou-se a necessidade de revisão da abrangência da aplicação do SRP levando em conta os pressupostos do custo de transação, que aumentará as possibilidades de centralização do processo licitatório.

Tridapalli (2008) aponta a necessidade de sistemas centralizados de compras que possibilitem a eliminação de duplicidade dos procedimentos por parte de fornecedores, contribuindo para a diminuição dos custos de transação. Sistemas de compras eletrônicos centralizados podem contribuir para o compartilhamento de conhecimento, a eliminação de barreiras ao comércio, a economia de escala (HUMANN, 2010). Contudo segundo Tridapalli e Borinelli (2015), a informatização do processo de compras públicas não impede a possibilidade, muito frequente no Brasil, de corrupção na centralização de grandes compras.

O SRP é um instituto que possibilita certa centralização do processo de compras e evita o retrabalho, em processos licitatórios isso pode ser traduzido em redução dos custos de transação e em aquisições com preços mais vantajosos à administração pública. Entende-se que o SRP não resolverá o problema relacionado a compras públicas, no que tange a questões legais e administrativas, éticas e políticas, mas pode ser uma alternativa possível para reduzir custos de transação no setor público. O eficiente planejamento das compras e a realização de compras compartilhadas também são mecanismos que impactam diretamente nos custos de transações, e certamente terão menos implicações e discussões legais que o SRP.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, E. A. P. **O processo de compras compartilhadas do MEC: Estudo sobre a figura do “carona”**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 2012

ARBAGE, A. P. **Custos de transação e seu impacto na formação e gestão da cadeia de suprimentos: estudo de caso em estruturas de governança híbridas do sistema agroalimentar no Rio Grande do Sul**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2004.

BAILY, P. et al. **Compras: princípios e administração**, São Paulo: 8ª ed., Editora Atlas, 2000.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, ago. 2008.

BRASIL. **Licitações e contratos: Orientações básicas** /Tribunal de Contas da União. - 3. ed, rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

BRASIL. **Portal da Transparência**, 2017.

BRASIL. **Lei 13.414 de 10 de janeiro de 2017**.

BRASIL. **Decreto 7.892 de 23 de janeiro de 2013**.

BRASIL. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**.

BRASIL. **Lei 10.520 de 17 de julho de 2002**.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**.

CABALLERO, G., SOTO-OÑATE, D. Why transaction costs are so relevant in political governance? A new institutional survey. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36 n. 143, pp. 330–352, 2016.

CGU – CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sistema de Registro de Preços: Perguntas e Respostas**. Edição Revisada, 2014.

DINIZ, É. DE A., STOFFEL, J. A., GOEBEL, M. A. Licitações e compras públicas de alimentos numa perspectiva da nova economia institucional: o caso Toledo (PR). **Revista Informe Gepec**, 8(2), 1–17, 2004.

FARIA, E. R., FERREIRA, M. A. M., GONÇALVES, M. A. (2013). Avaliação dos Riscos do Pregão Eletrônico: Uma Abordagem pela Teoria da Nova Economia Institucional. **Revista de Ciências Da Administração**, v. 15, n. 37, pp. 211–227.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: RT, 1991.

NORTH, Douglass. A Transaction Cost Theory of Politics. **Journal of Theoretical Politics** 355–367, 1990.

PIMENTA, C. C., *Gestión de Compras y Contrataciones Gubernamentales*. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.1, n. 1, p. 1-13, jan./jun. 2002.

PREVEDELLO, M. I., PESSALI, H. F., ALMEIDA, F. Desenho institucional e custos de transação: um estudo sobre a reestruturação do Programa Banco Social no Paraná. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 1, pp.157–176, 2013.

SANTOS, M. R. DOS, NAGAHAMA, H. DE J., OLIVEIRA, A. M. B. de. **Considerações sobre os riscos do pregão eletrônico nas licitações de Instituições Federais de Ensino Superior** : um estudo de caso sob a ótica da teoria de custos de transação. In XVII Congresso Brasileiro de Custos, 2010.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. Brasília, 2010.

TRIDAPALLI, J. P., BORINELLI, B. **Compras Públicas: Divergências de Preços Praticados entre os Níveis de Governo e o Mercado Privado no Estado do Amazonas**. In VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública, pp. 1–31, 2015.

WALKER, Gordon; WEBER, David. A Transaction Cost Approach to Make-or-Buy Decisions. **Administrative Science Quarterly**, v. 29, n. 3. pp. 373-391, 1984.

WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. **Journal of Law and Economics**, v. 22, pp. 233-261, 1979.

WILLIAMSON, O. E. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. **Administrative Science Quarterly**. v. 36, N. 2, pp. 269-296, 1991.

WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost economics and organization. **Strategic Management Journal**, 12 pp. 75-94. 1993.

WILLIAMSON, O. E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. **The Journal of Law, Economics, & Organization**. v. 15, n.1, 1999.