

## O EFEITO DO PROCESSO LICITATÓRIO NO CUSTO DE TRANSAÇÃO ECONÔMICA: UM ESTUDO DE CASO EM UMA PREFEITURA

*Ana Queli de Castro Silva Costa<sup>1</sup>, Luciana Batista Sales<sup>2</sup>*

**Resumo:** O objetivo desta pesquisa é identificar o efeito do processo licitatório nos custos de transação econômica. Para tanto, foi realizada uma entrevista semiestruturada com o responsável pelo setor de licitações. O estudo foi abordado qualitativamente e foi desenvolvido por meio de um estudo de caso, que teve como objeto de estudo uma Prefeitura no Estado do Ceará. Esta pesquisa se classifica como descritiva e explicativa. Os dados foram tratados mediante análise de conteúdo; para esse fim transcreveu-se, inicialmente, a entrevista, que, em seguida, foi analisada por meio do *Software Atlas ti 8.0*. Os resultados evidenciaram que o processo licitatório apresenta custos de racionalidade limitada que é demonstrado pela incapacidade da prefeitura de absorver informações importantes atreladas ao processo licitatório, bem como a incerteza, que ocorre pelo fato de existir uma insegurança por parte da prefeitura de que a licitação irá se concretizar e de que seus fornecedores atenderão às suas necessidades conforme o contratado, este fato aumenta a recorrência de oportunismo nas suas transações, advindo de ações que tragam benefícios próprios, bem como, a presença de especificidade de ativos, que se configura por meio das aquisições específicas que são feitas pelo processo licitatório para atender às demandas das secretarias da prefeitura, e para que essa especificidade seja suportada é necessário que haja uma frequência nas transações. Dessa maneira, afirma-se que o processo licitatório possui custos de transação atrelados ao seu processo, sendo eles; especificidades de ativos, oportunismo, racionalidade limitada, incerteza e frequência.

**Palavras-chave:** Custo de transação econômica, oportunismo, incerteza e processo licitatório.

### 1 INTRODUÇÃO

É de conhecimento da sociedade que o poder público deve administrar o seu patrimônio, de forma efetiva, para que esses recursos venham fornecer bens e serviços de qualidade à população. Desse modo, é basilar que a administração pública assegure transparência e eficiência dos seus atos.

Vários são os instrumentos utilizados pela Administração Pública para que ela possa concretizar o seu objetivo, a exemplo dos contratos realizados e da licitação pública. A matéria da licitação pública é regulamentada pela Lei Federal de número 8.666/93, lei de licitações e contratos, esta lei possui dispositivos para que os contratos sejam cumpridos e existe justamente para que se crie uma competição guiada pela igualdade entre aqueles que irão licitar, para que não haja beneficiamento de determinado licitante por simples escolha. A licitação pública foi criada assim para impor uma forma de restrição à Administração Pública, a fim de que esta não possa contratar livremente, a seu bel prazer, tendo em vista que se deve preservar o princípio da igualdade de todos para contratar com a Administração.

---

<sup>1</sup> Bacharelando em Ciências Contábeis

<sup>2</sup> Doutora em Administração Estratégico

Hoje no ordenamento jurídico, a licitação é um gênero que se subdivide em várias modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão, todas têm características próprias e se destinam a determinados tipos de contratação (CARDOSO, 2005).

Nessa perspectiva, esta pesquisa tem como objetivo identificar o efeito do processo licitatório no custo de transação econômica em uma prefeitura no Estado do Ceará. Além de objetivos de natureza específica como: identificar os atributos de transação; bem como verificar os pressupostos comportamentais e explicar o efeito do processo licitatório no custo de transação econômica. Logo, este estudo utilizará a teoria do custo de transação econômica, para explicar como esses custos se comportam em função do processo licitatório empregado na Prefeitura estudada. Nesse sentido, este estudo busca responder: qual é o efeito do processo licitatório no custo de transação econômica?

Na perspectiva teórica, este trabalho procura disseminar a relação da teoria do custo de transação econômica com o processo licitatório na gestão pública. Assim, esta pesquisa se justifica teoricamente, em razão da importância do desenvolvimento de estudos que relacionem a teoria do custo de transação econômica e a lei 8.666/96- Lei de licitações e contratos.

Em termos práticos, fundamenta-se este estudo em razão da necessidade de perceber a importância da relação entre os agentes, sejam eles públicos ou privados, para a minimização dos custos relacionados e consequentemente um maior desempenho organizacional.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS**

Vários são os conceitos encontrados nas mais diversas obras sobre o instituto da licitação pública. Segundo Meirelles (2004), a licitação é um procedimento administrativo, mediante o qual a Administração seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse; desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos vinculados à Administração e aos licitantes, propiciando igual oportunidade a todos os interessados e atuando como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Já Citadine (1999) entende que a licitação é o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles, por ela, controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos; a celebração de contrato ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. Para Di Pietro (1999), trata-se a licitação pública de um procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitam às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

*A licitação se encontra prevista no art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe: "XXI – 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, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações".*

A Lei Federal de nº 8.666/93, em seu art. 3º, caput, traz o conceito de licitação: A licitação se destina a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, impessoalidade,

moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Segundo Moreira Neto (1992), a ineficiência, em um contrato administrativo, ocorre quando há grave comprometimento do interesse público pela desproporcionalidade entre custos e benefícios. A lógica da licitação, comungada tanto pela doutrina jurídica quanto pela econômica, é da aquisição pelo "menor preço". A comparação, subentendida, é a sua forma alternativa, ou seja, o mercado. Assim, a administração pública reúne fornecedores, estabelecendo uma concorrência que lhe permitirá adquirir bens a preços inferiores aos que seriam praticados na ausência desta competição.

## 2.2 TEORIA DO CUSTO DE TRANSAÇÃO (TCT)

A teoria do custo de transação (TCT) foi concebida por Ronald Coase, em 1937, com a publicação do trabalho "*The Nature of the Firm*". Porém, somente a partir do ano de 1970, que esta teoria teve maior desenvolvimento, com os trabalhos desenvolvidos por Oliver Williamson. A TCT está inserida em uma corrente de pensamento mais abrangente chamada de Nova Economia Institucional, que emanou da Teoria da Organização Industrial Moderna. O argumento central da Nova Economia Institucional é o de que: as instituições formais e informais de uma sociedade serão tanto mais compatíveis com o progresso econômico, quanto mais elas permitirem aos indivíduos liberarem seu potencial produtivo e criativo. Isso acontecerá quando as leis, os costumes, a prática social e econômica e as organizações favorecerem a iniciativa individual e a cooperação por meio de mecanismos impessoais, principalmente, garantindo os direitos de propriedade e gerando uma estrutura de preços relativos que premia as atividades produtivas (BUENO, 2003). A Nova Economia Institucional possui duas vertentes teóricas: a primeira focaliza a análise do desenvolvimento econômico à luz dos diferentes arranjos institucionais e o surgimento das firmas; a segunda focaliza as Estruturas de Governança e a Teoria dos Contratos, em que está inserida a teoria dos custos de transação.

Segundo os estudos de Coase (1937), as firmas se formam quando os agentes do mercado se relacionam e colaboram entre si, por meio de contratos, os quais diferem dos contratos formados para simples troca de produtos no mercado, que são regidos apenas pelo modelo de precificação. A grande diferença, nessas relações contratuais, seria principalmente pelo surgimento do direito, por meio do contrato, de decidir como alocar e utilizar, da melhor maneira possível, os serviços e/ou produtos transacionados.

De acordo com Pondé (2007) a existência dos custos de transação, advém basicamente de dois fatores: Em primeiro lugar, estão os custos de coleta de informações, a fim de que os preços relevantes para as decisões de troca sejam conhecidos; em segundo, os custos que nascem da necessidade de negociar e confeccionar um contrato em separado para cada transação. Segundo Coase (1937), uma alternativa para a redução desses custos, seria a criação de contratos de longo prazo, contudo, o autor argumenta que o desconhecimento das transações, que deverão ser realizadas no futuro, seja, na medida em que o período de duração dos contratos aumente, cada vez "menos possível" e, de fato, menos desejável, para o comprador, especificar o que a outra parte contratada deverá fazer.

Nessa perspectiva, pode-se fazer as seguintes indagações: se o mecanismo de precificação do Mercado tem custos elevados, se a criação dessas firmas é a resposta para a diminuição dos custos, e porque alguns agentes ainda transacionam por meio do Mercado? Coase (1937;1988) explica que, a partir de certo ponto de crescimento da firma, o seu custo de produção se torna igual ou maior ao custo de transação que acontece no mercado; quando se podem encontrar fatores de produção a menores valores que se produzidos internamente, ele diz que "o preço de oferta de um ou mais fatores de produção pode subir, porque as "outras vantagens usufruídas por uma firma pequena são maiores que as de uma firma grande"

### 2.2.1 Custos de transação econômica

Segundo Williamson (1985), transação é “o evento que ocorre quando um bem ou serviço é transferido por meio de uma interface tecnologicamente separável”, sendo que esta é passível de estudo enquanto uma relação contratual, na medida em que envolve um processo interativo e compromissos intertemporais entre os agentes atuantes. Em condições de racionalidade limitada, nas quais a realização da transação se dá em um contexto previamente desconhecido e diferente daquele vigente no momento da decisão de efetua-la, os agentes que a estabelecem devem levar em conta as dificuldades derivadas da compatibilização das suas condutas futuras dentro da continuidade da sua interação.

Para Williamson (1985), os custos se dividem em *ex-ante*, que são os custos de negociar e fiar as contrapartidas e salvaguardas do contrato; e *ex-post*, que são os custos de monitoramento, renegociação e adaptação dos termos contratuais às novas circunstâncias. Segundo Pondé (2007), essas são variáveis que afetam diretamente o desempenho das unidades econômicas participantes.

Na visão de Fagundes (1988), os custos de transação *ex ante*, estão presentes, com maior intensidade, naquelas situações em que é difícil estabelecer as pré-condições, para que a transação, em foco, seja efetuada de acordo com parâmetros planejados e esperados. O problema central se encontra na definição do objeto da transação em si, fato que implica longas e dispendiosas barganhas, para garantir a qualidade e as características desejadas ao bem ou ao serviço transacionado ou, ainda, para evitar problemas quanto a pagamentos monetários.

De acordo com a pesquisa de Arbage (2004, p. 55), seguem alguns custos *ex-ante* e *ex-post*:

*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.
- Custos para ensinar a produzir o que se necessita.

*Ex-post:*

- Custos relacionados a má adaptação das transações ao acordo.
- Custos das negociações em que se incorrem quando há esforços para corrigir o estabelecido.
- Custos associados ao estabelecimento e manutenção das estruturas de governança.
- Custos de manutenção dos compromissos estabelecidos formal ou informalmente.

Segundo Arrow (1969) percebe-se, na literatura especializada, que há muitas definições do que são os custos de transação. Todavia, a definição mais pertinente é a de que os custos de transação são os custos atrelados ao sistema econômico.

## 2.2.2 Pressupostos comportamentais

Williamson (1989) discorre sobre os pressupostos da teoria do custo de transação, fazendo a comparação com outras vertentes de estudos das organizações econômicas e estabelecendo que a Economia dos Custos de Transação - ECT é mais micro analítica, isto é, está mais consciente de seus “pressupostos condutistas”, que introduz e desenvolve a importância econômica das especificidades dos ativos, recorre mais à análise institucional comparada, considera a empresa como uma estrutura de governança, antes, do que como uma função de produção e assegura um peso maior às instituições contratuais *ex-post*, com destaque especial para o ordenamento privado.

Segundo Arbage (2004), a ECT considera que os pressupostos comportamentais, podem afetar os tipos de contratos existentes e também a decisão de qual estrutura

organizacional a ser utilizada. Para explicar esses pressupostos, pode-se destacar a racionalidade limitada e o oportunismo.

#### 2.2.2.1 Racionalidade limitada

A racionalidade limitada se refere à incapacidade dos agentes em antever os cenários futuros em que acontecerão as transações, causando assim contratos incompletos, o que eleva os custos por ter que formular mais contratos na medida em que a situação vai mudando. Os agentes são intencionalmente racionais, mas, por sua natureza cognitiva, só conseguem ser de forma limitada (FERREIRA et al., 2005).

Para o ser humano ter uma atitude completamente racional, seria necessário analisar todas as estratégias, a fim de que se possam conhecer os seus respectivos efeitos; nesse caso, poderia está a disposição todo o conhecimento detalhado das informações e também a forma como as transformações ocorreriam, como também um acompanhamento contínuo das implicações causadas pelos diversos comportamentos, ao longo do tempo, distâncias e escalas de valores ilimitados. (SIMON, 1970).

Assim, esse conceito de racionalidade limitada demonstra que os agentes não são capazes de racionalizar e processar todas as informações disponíveis, e que a formulação de um único contrato, para uma relação de longo prazo, é quase inconcebível, sempre havendo a necessidade de ajustes, principalmente, em razão dos custos *ex-post* (WILLIAMSON, 1985).

Em razão da racionalidade limitada, os acordos acabam não sendo concluídos, tendo em vista que os agentes envolvidos na transação não possuem a capacidade de prever e determinar os futuros imprevistos. Essas lacunas ganham importância, quando os agentes começam a praticar ações de natureza oportunista. (FERREIRA et al., 2006).

#### 2.2.2.2 Oportunismo

De acordo com o trabalho de Williamson (1985), o oportunismo se refere às ações que resultam em um entendimento errôneo ou distorcido de informações, principalmente quando se refere à vontade de enganar, disfarçar, distorcer ou confundir, para que se possa agir de maneira a atender uma necessidade pessoal.

Segundo Pondé (2007), é o que abrange todo e qualquer ato estratégico, em que haja manipulação ou ocultamento de informações, com intenção voltada ao benefício próprio. O oportunismo condiciona os indivíduos a formular os contratos com ambiguidade, ou seja, com má formulação, de modo, que dê margem a interpretações errôneas, ou melhor, são de má fé, para que, assim, tais indivíduos possam agir de maneira oportuna, trazendo benefício próprio. (TEECE, 1996).

*Portanto, em virtude da racionalidade limitada, é impossível elaborar contratos completos. E das contingências não previstas, emergirão as lacunas contratuais que, sujeitas às ações oportunistas, demandarão adaptações para a manutenção do relacionamento (BEGNIS; ESTIVALETE; PEDROSO, 2007, p. 313).*

Esses pressupostos comportamentais externam que, em todas as relações, haverá custos de transação, todavia, esses custos não incorrem somente em detrimento deles, mas também a partir dos atributos de transação (CARVALHO JR; OZON, 2004).

#### 2.2.3 ATRIBUTOS DE TRANSAÇÃO

O elemento central das contribuições teóricas de Williamson está em procurar mostrar como o desenvolvimento de certas instituições especificamente direcionadas, para a coordenação das transações, resulta de tentativas de diminuição dos custos de transação, por meio da criação de estruturas de governança apropriadas, que constituem uma “estrutura contratual explícita ou implícita dentro da qual a transação se localiza” (Williamson, 1981).

Williamson (1975) define três atributos que modificam os custos de transação e influenciam a escolha das estruturas de governança. Os atributos são: especificidade de ativo, frequência e incerteza.

### 2.2.3.1 Especificidade de ativos

O mais importante atributo destacado por Williamson (1985) é a especificidade de ativo; segundo ele, esse é o fator determinante na escolha da governança a ser adotada. O autor define que a especificidade dos ativos é a inutilização alternativa de um ativo que teve a sua negociação cancelada, e que até poderão ser reempregados novamente, porém, com perda de valor. Quanto maior a especificidade de um ativo, maior será a dificuldade em reempregá-lo em outra negociação, e maiores serão os custos de transação. Segundo Carvalho Jr; Ozon (2004), as partes relacionadas, na transação, podem optar por ativos mais genéricos, ou por ativos mais especializados, atendendo as suas necessidades particulares. Os negócios que envolvem ativos específicos, para atender uma determinada demanda, implicam em maiores custos de transação, justamente em virtude de o ativo ser específico para suprir um interesse particular e ser muito difícil a sua realocação em outro negócio, sem que haja perdas de valores. Na outra face, se a relação optar por ativos mais genéricos e por alguma razão a transação não for consumada, esse ativo poderá ser utilizado em outra negociação sem nenhuma dificuldade, assim como o contratante poderá escolher novos negócios sem maiores restrições.

Para Williamson (1981) existem seis formas de especificidades de ativos:

- a) Especificidade geográfica: refere-se à localização estratégica da firma, com o objetivo de redução nos custos de armazenamento e de transporte;
- b) Especificidade de ativos físicos: relaciona-se à requisição de equipamentos ou instrumentos especializados para a produção de componentes;
- c) Especificidade em ativos humanos: compreende as habilidades ou competências singulares advindas do aprendizado de uma determinada atividade;
- d) Ativos dedicados: correspondem a investimentos de expansão da capacidade produtiva, demandada por um cliente específico;
- e) Especificidade temporal: voltado à capacidade de resposta do tempo de produção. Quando o tempo é fator fundamental para atribuir valor ao produto;
- f) Marca de capital: atribui-se à marca de uma organização.

Balakrishnan e Fox (1993) investigaram, simultaneamente, a importância das características únicas da firma e do setor na determinação da sua estrutura de capitais. Os resultados encontrados indicam que os efeitos das especificidades da firma são mais importantes na explicação da variação cross-sectional da alavancagem, entendida como a proporção de capitais de terceiros no financiamento do ativo total. O relacionamento entre a alavancagem e certos determinantes da estrutura de capital, tais como vantagens fiscais e risco do negócio, também são condicionados pela presença de efeitos da especificidade.

### 2.2.3.2 Frequência

Segundo Pondé (2007), a influência da frequência com a qual a transação se realiza, sobre a complexidade da relação contratual associada, é relativamente óbvia, na medida em que não será justificada a criação de instituições sofisticadas, para que ocorram raramente, ou seja, não seria viável economicamente criar uma firma, em que aquela transação não irá se repetir.

Segundo Zylbersztajn (1995, p. 146), a frequência das transações é uma importante variável exógena determinante do modo de governança eficiente. Para transações com elevado grau de recorrência, existe maior possibilidade de retorno a investimentos associados a estruturas com altos níveis de especificidade de ativos. Para transações ocasionais, com baixo grau de especificidade nos ativos envolvidos,

o mercado é suficiente para prover os incentivos necessários à efetivação da transação.

Segundo Farina et al. (1997) a importância dessa dimensão se manifesta em dois aspectos: a) a diluição dos custos, em razão da adoção de um mecanismo complexo, por várias transações e b) a possibilidade de construção de reputação por parte dos agentes envolvidos na transação. Ferreira et al. (2005) entendem que a análise da frequência deve ser feita juntamente com os outros dois tipos de atributos de transação: especificidade de ativo e incerteza, pois havendo ativos específicos, deve haver uma frequência de negociações, que argumentem a transação, pois um número muito baixo de transações, aumentariam significativamente os custos, inviabilizando a negociação.

### 2.2.3.2 Incerteza

Em seu estudo, Knight (2002), diferenciou o risco da incerteza, definindo-a como “um estado em que não existem bases válidas ou experiências passadas para determinar a probabilidade de uma ocorrência específica”. O autor associou o lucro à existência de incerteza. Coase (1937), por sua vez, usou o conceito de incerteza para explicar a existência da firma. Ele justificou a firma como um método eficiente para organizar a produção, visando economizar os custos decorrentes das falhas de mercado. Assim, Knight (2002) e Coase (1937) reconheceram a existência e as consequências de um ambiente incerto. Para eles, sem incerteza, seria pouco provável a existência da firma.

Williamson (1975) interpretou o conceito de incerteza, em termos da complexidade dos eventos, que pode ser entendida como uma variável que evidencia a racionalidade limitada dos gestores. Posteriormente, o autor passou a distinguir três tipos de incerteza: primária, relacionada às contingências ambientais que emergem das ações aleatórias da natureza e das mudanças imprevisíveis nas preferências dos consumidores; secundária, relacionada com a falta de informações que emerge na tomada de decisão no que tange às estratégias ou aos planos feitos pelos concorrentes; e estratégica ou comportamental, a qual está relacionada ao oportunismo.

Williamson (1985) afirma que o importante é a interação da incerteza com a especificidade dos ativos, pois a primeira só será um problema em casos de incapacidade de realocação dos ativos no mercado. O aumento da incerteza demandará adaptações sequenciais para suprir as lacunas contratuais em transações com ativos específicos e, nesse caso, os contratos poderão se tornar alvos de comportamentos oportunistas e sujeitos às falhas de mercado.

## 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa tem como objetivo identificar o efeito do processo licitatório no custo de transação econômica em uma prefeitura no Estado do Ceará. Para isto, o enfoque principal foi a pesquisa qualitativa, que segundo Sampieri, Collado e Lucio (2006), proporciona flexibilidade no aprimoramento de problemas e proposições, no período de execução da coleta e da análise da pesquisa.

Nessa perspectiva, foi realizado um estudo de caso, quanto à classificação, a pesquisa corresponde a uma estratégia descritiva e explicativa. Gil (2008) afirma que quando o autor busca a descrição dos dados, ele procura descrever as propriedades da população ou dos fatos que ocorrem no ambiente estudado, ou verifica a relação entre as categorias de análise, que, neste caso, são o custo de transação e o processo licitatório. No que diz respeito à pesquisa explicativa, o mesmo autor ressalta que é feita a investigação dos fatos que elucidam ou cooperam para a criação dos fenômenos, ou seja, aprofunda-se o conhecimento da realidade e ilustra o motivo da ocorrência dos eventos.

A pesquisa foi aplicada em uma prefeitura no Estado do Ceará, mais especificamente no setor de licitações, em que foi realizada a coleta dos dados, estes foram agregados por meio de entrevista semiestruturada, com o propósito de responder qual é o

efeito do processo licitatório no custo de transação econômica. A entrevista foi aplicada ao responsável pelo setor de licitações do Município, as questões foram divididas por blocos: o primeiro trata de perguntas gerais voltadas ao processo licitatório; o segundo considerou os pressupostos comportamentais; e o terceiro abordou questões sobre os atributos de transação. Com relação à receptividade, o responsável pelo setor de licitações se prontificou a contribuir com dados que respondessem o problema de pesquisa, se dispondo sempre para que toda a entrevista viesse a acontecer.

Os dados primários foram tratados por meio de análise de conteúdo, que segundo Bardin (2010), são técnicas utilizadas para analisar a interação, a fim de que sejam decodificadas as informações constantes no objeto de análise, neste caso, uma prefeitura do Estado do Ceará, constituída por aproximadamente 1078 servidores, entre efetivos e temporários. A mesma começou suas atividades em 1986 momento em que houve a primeira eleição para prefeito desta cidade. As fases da análise de conteúdo correspondem a três polos cronológicos: pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e a interpretação (BARDIN, 2010).

Para tanto, foi necessário, inicialmente, transcrever a entrevista para, posteriormente, importá-la para o *software* ATLAS TI 8.0, a fim de sistematizar os dados. Com a entrevista já importada, foi feita a criação de códigos, estes eram criados de acordo com a ideia que era passada por cada frase. Após a criação dos códigos, foram criadas as famílias, de acordo com os temas estudados, posteriormente essas famílias foram preenchidas pelos códigos que configuram o tema abordado, feito isso, categorizou-se as redes por meio do administrador de códigos, onde foram feitas as devidas associações entre códigos e também entre famílias, demonstrando a relação entre elas, bem como a dos códigos, entre si.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 O processo licitatório

Com o objetivo de identificar o efeito do processo licitatório no custo de transação econômica em uma prefeitura no Estado do Ceará, procurou-se, inicialmente, conhecer as fases que compõem o processo licitatório de um bem ou serviço. Para tanto, verificou-se que o mesmo se inicia com a necessidade advinda de cada secretaria que compõe a prefeitura. Logo, é encaminhada, ao setor de compras, uma estimativa das quantidades dos produtos ou serviços. Dessa forma, o setor faz uma pesquisa de mercado e ao encontrar empresas, com preços mais adequados, faz uma solicitação de orçamento com, no mínimo, 03 (três) empresas. Depois que o setor de compras recebe esses orçamentos, devidamente assinados e carimbados pelo dono ou responsável da empresa, este é encaminhado para o setor de licitações, onde será analisado o tipo de licitação mais adequado para aquele objeto, ou se haverá dispensa ou inexigibilidade de licitação. Tendo, em mãos, o orçamento, o setor de licitações lança, no Diário Oficial, o edital, marcando o local e a hora específica, para que a licitação aconteça. Havendo a reunião, haverá a escolha do fornecedor vencedor, depois disso, serão redigidos os contratos e assinados pelos fornecedores e gestores. O pregoeiro da Prefeitura explica todo esse processo.

*[...] A licitação começa quando as secretarias estão precisando de alguma coisa, por exemplo, material de escritório, cadeiras, birôs e computadores. Daí a secretaria encaminha para o setor de compras tudo aquilo que ela está precisando aí então o setor de compras é quem faz a pesquisa de preços e encaminha os orçamentos com quantidades e preços médios das três empresas, por que assim, a lei diz que tem de ser três empresas né? Ai depois daí é que o setor de licitações vai lançar o edital marcando o dia da licitação [...]*

A licitação pode ser de três tipos: menor preço, melhor técnica, menor preço e melhor técnica. Na prefeitura, onde ocorreu o estudo, todas as licitações são do tipo menor preço, independentemente da modalidade de licitação. Quanto à modalidade, a mais



comum, para aquisição, é o pregão presencial e, para serviços, a ata de registro de preços ou tomada de preços. A seguir, o pregoeiro explana sobre os tipos e as modalidades de licitação:

*Aqui na prefeitura todas as licitações são do tipo menor preço, por que o objetivo é sempre economizar, só que aí tem os problemas de sempre se comprar pelo menor preço, a qualidade, por que se aquele preço é baixo ou até mesmo menor do que o de mercado, o produto ou serviço com certeza não vai ser de boa qualidade, e sobre a modalidade de licitação, aqui na prefeitura, para a compra de bens a gente utiliza o pregão presencial que é uma espécie de leilão, só que ao contrário e para serviços normalmente usamos o registro de preço ou tomada de preços, assim existem outras modalidades, o concurso é um tipo de licitação, tem também o convite, mas as que utilizamos aqui são as que falei.*

A respeito da relação que a prefeitura tem com seus fornecedores, baseando-se na lei, qualquer preferência estaria ferindo os princípios da administração pública e que estão explícitos na Constituição Federal, que são, nesse caso, a impessoalidade, moralidade, interesse público e legalidade; pois, teoricamente, a lei deve ser seguida à risca e o serviço público deve abster-se de manter preferência a fornecedores. Porém, nem sempre a prática condiz com a teoria, de modo que a prefeitura acaba mantendo certo vínculo com seus fornecedores. Abaixo o responsável pelo setor de licitações explica como ocorre.

*[...] a prefeitura muitas vezes tem preferência por um determinado fornecedor, muitas vezes, até pode ser pela escassez de outros fornecedores, ou até mesmo, pelo fornecedor já ter fornecido outras vezes para a prefeitura [...]*

#### 4.2 Pressupostos comportamentais

Desvelado os dados primários, que segundo Mattar (2005), são dados nunca antes coletados e são estudados por ocasião da necessidade de uma determinada pesquisa, identificar-se-á o efeito do processo licitatório sobre os custos de transação. Pode-se citar duas características que geram os custos de transação, que são eles: os pressupostos comportamentais que são divididos em: racionalidade limitada e oportunismo. Segundo Ferreira et al (2005), a racionalidade limitada demonstra a incapacidade dos agentes de absorver as informações disponíveis, tornando-os incapazes de prever situações futuras, ocasionando contratos incompletos. Os indivíduos são racionais, porém, de forma limitada. Já o oportunismo para Williamson (1985) caracteriza o comportamento dos agentes em situações em que ele usa das atitudes de má fé, omissão de informações para benefício próprio, sempre em detrimento da outra parte.

##### 4.2.1 Racionalidade Limitada

Coase (1937) defende a criação de contratos mais duradouros, porém a incapacidade e falta de certeza sobre cenários futuros, que acontecem em algumas transações, faz com que os contratos de longo prazo se tornem inviáveis. Na prefeitura, onde foi feito o estudo, acontece isso com os contratos, estes são realizados normalmente com vigência de doze meses; porém há casos em que acontecem aditivos ao contrato, assim como têm situações em que os contratos são interrompidos pelo descumprimento do licitante, bem como há casos em que são feitos contratos de curto prazo e acaba sendo necessária a formulação de outros contratos para sanar a necessidade das secretarias da Prefeitura. O pregoeiro relata sobre tais questões:

*É assim, quando tudo dá certo e no começo do ano já podemos fazer todos os processos licitatórios ou até mesmo a maioria deles, aí praticamente todos os contratos vão ter vigência de doze meses [...]*

Quanto a problemas com fornecedores, a Prefeitura já passou por alguns e todos eles estavam relacionados ao descumprimento do contrato por parte do licitante. O

pregoeiro admitiu que, para sanar esses problemas, a prefeitura notificou as empresas e lhes informou das sanções que seriam aplicadas, caso o contrato fosse rescindido de fato. Ele ressaltou que alguns fornecedores, ao tomarem conhecimento das penalidades, decidiram cumprir o disposto no contrato; outros, porém, decidiram cancelar o que foi acordado; sendo assim, a prefeitura rescindiu o contrato e eles sofreram as penalidades previstas em lei. O responsável pelo setor de licitações relata quando poderá haver rescisão e suas principais consequências:

*[...] essa questão de rescisão é bem complexa e complicada, mas é assim, os contratos são rescindidos quando o fornecedor se nega a atender às demandas que constam no contrato, e se ele fizer isso, a prefeitura vai conversar, tentar chegar a um acordo, pra que não seja necessário tomar medidas mais pesadas, como a aplicação de multas ou o impedimento de participar de licitações. [...] há casos em que quando os fornecedores ficam cientes do que vai acontecer com eles, eles voltam atrás e decidem fornecer, aí nesses casos tudo se resolve e todos ficam felizes [...]*

No que se refere à compra de insumos ou serviços, o pregoeiro ressaltou que há, na lei 8.666/93, possibilidades de comprar sem que haja licitação, é o que se chama de dispensa de licitação ou inexigibilidade. Segundo ele, a mesma lei diz que pode haver dispensa de licitação, quando o valor da compra for inferior a R\$ 8.000,00 (oito mil reais), e inferior a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), no caso de contratação de obras. Já no caso de inexigibilidade, vai ocorrer, quando não houver concorrentes, para que o processo licitatório possa vir a se concretizar.

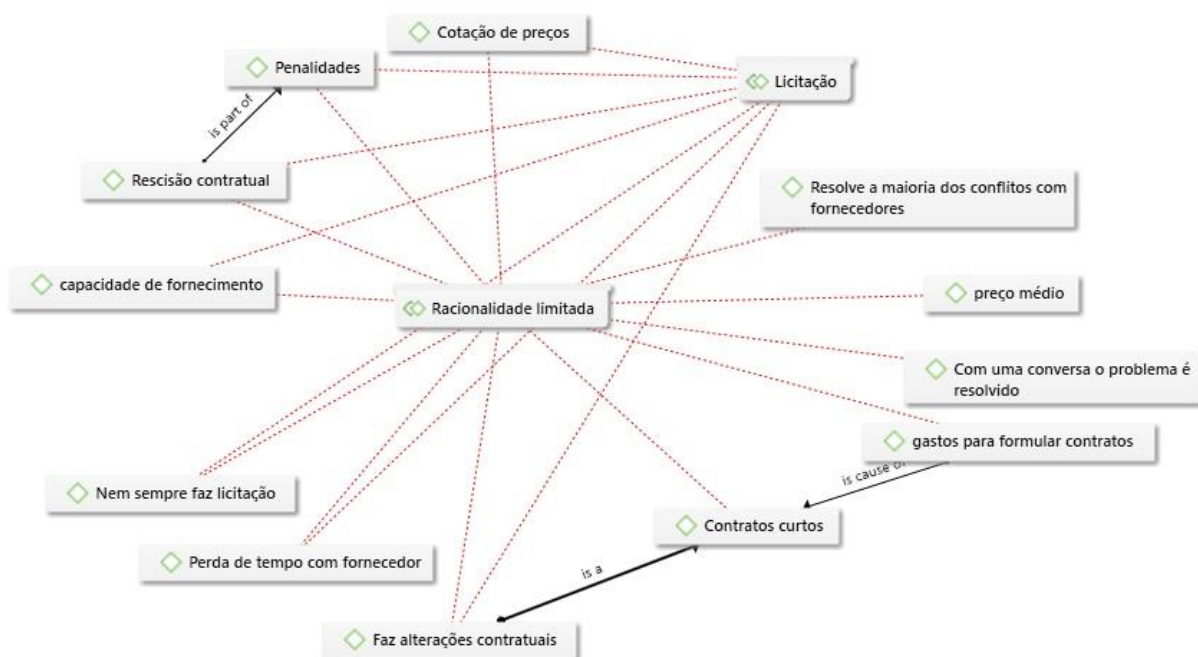
*Não, nem sempre vai ter que ter licitação, a própria lei diz que pode não ter licitação, que são os casos de dispensa e inexigibilidade [...] as compras na prefeitura são assim, ou você faz a licitação ou não faz. Nos casos de dispensa ou inexigibilidade é feita uma compra direta. Mas isso não quer dizer que não seja feita a cotação de preços em no mínimo três empresas para que possamos chegar ao preço médio e assim criar um contrato. Na prefeitura nada pode ser feito sem um contrato formal, pode ser o valor mais insignificante que seja, sempre vai haver esses contratos.*

No tocante às informações que o mercado disponibiliza, para o processo licitatório na Prefeitura, são suficientes, já que a necessidade de conhecimento está relacionada à regularidade fiscal e também a certidões que atestem a capacidade do fornecedor de fazer o fornecimento daqueles objetos licitados.

*[...] todas as informações que precisamos são apenas as certidões fiscais, que são a Federal, a Estadual, a Municipal e a Trabalhista, além dessas a gente pede o atestado de capacidade técnica, esse é que vai dizer se aquele fornecedor realmente pode arcar com a licitação. [...] não precisamos de nenhuma outra informação, o que interessa é saber se a empresa é regular e se ela tem capacidade de fornecer o que a prefeitura precisar.*

À vista disso, a Racionalidade limitada é representada pelos seguintes códigos: gastos para formular contratos, contratos curtos, faz alterações contratuais, rescisão contratual, penalidades, cotação de preços, resolve a maioria dos conflitos com fornecedores, preço médio, com uma conversa o problema é resolvido, perda de tempo com fornecedor, nem sempre faz licitação e capacidade de fornecimento. Os códigos utilizados foram relacionados no Atlas ti 8.0, e deram origem à seguinte rede, de acordo com a Figura 1:

**Figura 1 – Rede Racionalidade Limitada**



Fonte: elaborada pela autora (2017)

Os códigos: gastos para formular contratos, contratos curtos, faz alterações contratuais, perda de tempo com fornecedor, rescisão contratual e penalidades demonstram a Racionalidade limitada dos agentes. Em consonância com Farina et al (1997) ao admitir a incapacidade de racionalidade completa dos agentes, todos os contratos serão incompletos, pois estes agentes são incapazes de preverem o que virá a acontecer depois da formulação dos contratos, sendo incapazes de absorver todas as informações disponíveis ao tomarem suas decisões; dessa forma, sempre haverá algum elemento que provocará a revisão contratual.

Para Williamson (1985), os agentes estão a par de reajustes que tenham que realizar nos contratos, sendo assim criadas cláusulas para que haja uma segurança com relação a essas falhas, para que seja diminuído o prejuízo. Os códigos que mais representam esse fato são: gastos para formular contratos, contratos curtos, rescisão contratual e penalidades.

O entrevistado afirma que a maior dificuldade com o processo licitatório está relacionada à falta de previsão do comportamento de seus futuros fornecedores. Ele ainda explica que, quando há um descumprimento de contrato por parte do fornecedor, causando uma rescisão contratual, há um prejuízo para a prefeitura, uma vez que será necessário recomençar todo o processo, o que demarca uma demora grande e ainda há o impedimento da prefeitura de comprar, enquanto o processo licitatório não ocorrer de fato.

Como há a previsão de que os fornecedores possam agir desse modo, a lei 8.666 traz, no seu texto, possíveis sanções aplicadas a quem tiver determinados comportamentos, o que retrata um meio de salvaguarda e também de punição àqueles que descumprirem o contrato.

A pesquisa de FERREIRA et al. (2006) aponta em seu trabalho, sobre a Racionalidade limitada e o oportunismo na cadeia do café, o principal motivo de haver a racionalidade limitada, que é a falta ou insuficiência das informações disponíveis e à medida que as partes reconhecem os sistemas específicos de trocas de informações há uma diminuição dos custos relacionados.

#### 4.2.2 Oportunismo

Para Pondé (1996) tanto a racionalidade limitada quanto o oportunismo são condições necessárias para o surgimento dos custos de transação. Williamson (1985) define o oportunismo como a busca do interesse próprio com malícia, que decorre da presença de assimetrias de informação, dando origem a problemas de risco moral e seleção adversa. Na prefeitura, onde ocorreu o estudo, percebem-se alguns casos em que os envolvidos agem em detrimento dos seus próprios interesses, nesse sentido o pregoeiro afirma:

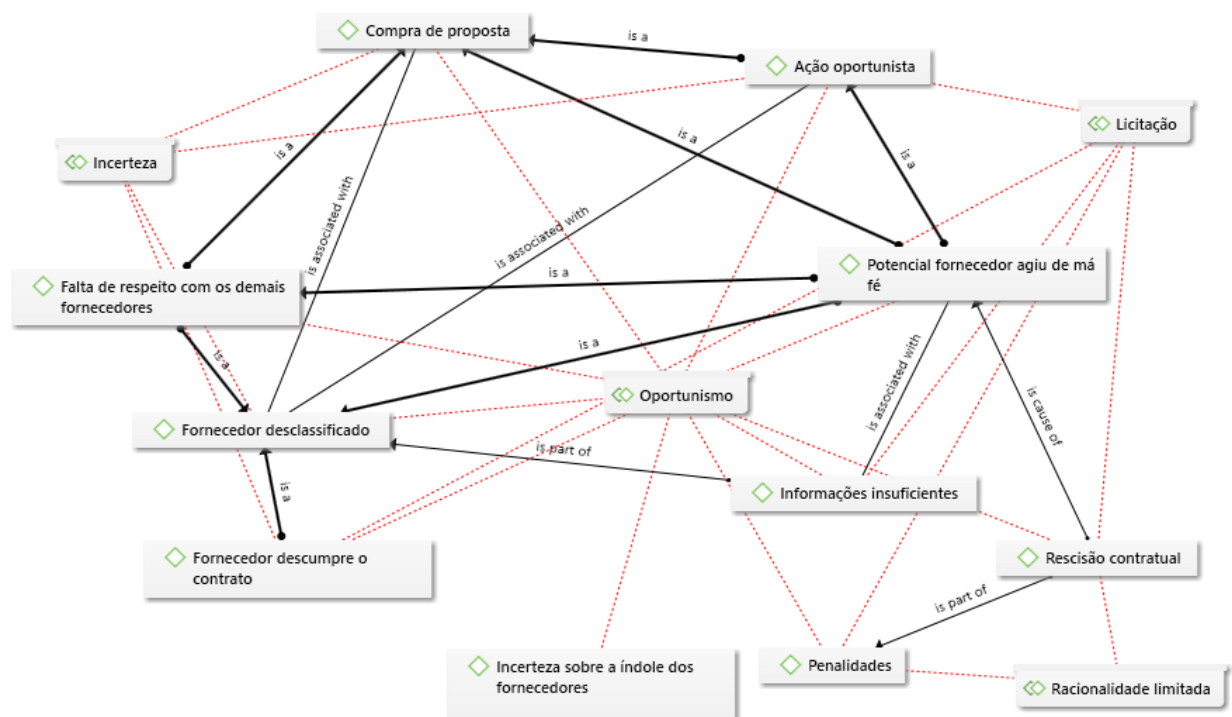
*Aqui, já aconteceu algumas coisas engraças digamos assim, nesse meu tempo de serviço aqui na prefeitura, aconteceu uma vez uma licitação de material de expediente. Fizemos todo o procedimento, abrimos o edital e marcamos o dia da licitação, aí quando foi no dia, vieram oito pessoas representando as oito empresas, ficaram todas lá fora conversando, até o momento que convidamos para que o processo começasse de fato. No momento dos lances da proposta, uma empresa se sobressaiu, com preços ótimos, alguns até menores que o de mercado, até me animei quando vi aquele negócio, quando fomos analisar a documentação da empresa, ele não trouxe a documentação necessária e foi desclassificado no mesmo momento. Daí a gente percebeu que o intuito dele era ganhar dinheiro às custas dos outros participantes, queria se vender, para que os outros pagassem a ele e ele desistisse de apresentar sua proposta, mas ele se deu mal, nenhum dos participantes se interessou e ele passou vergonha na frente de todos.*

Para resolver problemas relacionados ao oportunismo, como o exemplo citado pelo pregoeiro, a prefeitura tenta agir da melhor maneira possível. Em casos em que há descumprimento de cláusulas nos contratos, sempre há, em primeiro lugar, uma conversa para que se possa chegar a uma solução de forma mais harmoniosa.

*A gente tenta ser flexível e tenta não prejudicar ninguém, na maioria das vezes resolvemos nossos problemas com fornecedores de forma amigável.*

Deste modo, o oportunismo, descrito acima, pode ser representado por meio dos códigos a seguir: informações insuficientes; falta de respeito com os demais fornecedores; compra de propostas; ação oportunista; potencial fornecedor agiu de má fé. Os códigos utilizados foram relacionados no Atlas ti 8.0, e deram origem à seguinte rede, de acordo com a Figura 2:

## **Figura 2 – Rede Oportunismo**



Fonte: elaborada pela autora (2017)

Analisando a figura 02, percebe-se que há, na licitação, o oportunismo. Logo, verifica-se que a rede traz o código informações insuficientes, em razão de exigir no processo licitatório, somente conhecimentos técnicos, deixando de identificar aspectos extrínsecos como: a índole do fornecedor com outros clientes. Já, no código, compra de propostas, evidencia o oportunismo do fornecedor para se sobressair sobre os demais concorrentes no processo licitatório; pode-se destacar também o código fornecedor desclassificado, que ocorre pelo fato de o fornecedor não está apto para participar da licitação, assim como o código potencial fornecedor agiu de má fé que, nesse caso, o fornecedor quis tentar incitar seu concorrente a desistir da licitação.

De acordo com Williamson (1985), o oportunismo é uma busca pelo interesse próprio com astúcia. Ainda segundo o mesmo autor, o oportunismo se apresenta com a ação dos agentes em determinadas situações, agindo de má fé ou omitindo informações para benefício próprio.

Segundo o trabalho de FERREIRA et al. (2006), há uma boa relação entre a empresa e seus consorciados e que todo o relacionamento é baseado na amizade e ainda afirma que a escolha dos consorciados se dá por meio de indicação e isso se torna um ponto de convergência que reduz as divergências informacionais e, conseqüentemente, os custos de transação, pois a amizade, assim como a confiança, são elementos que podem reduzir o oportunismo e, conseqüentemente, a incerteza.

#### 4.3 Atributos de Transação

Williamson (1985;1991) identifica três atributos que diferem uma transação da outra: especificidade de ativo, incerteza e frequência. O primeiro é considerado o mais importante para descrever as transações, o segundo demonstra a adaptação ao ambiente das transações e o terceiro denota o número de vezes de ocorrência de uma transação

##### 4.3.1 Especificidade de Ativos

A especificidade de ativo possui características que condicionam um ativo a certa peculiaridade, fazendo com que estes sejam transacionados em negociações específicas (WILLIAMSON, 1985). Quanto maior essa especificidade, mais especializadas serão as suas transações, e mais restrita a sua demanda, assim como a facilidade em encontrar fornecedores para disponibilizar tais ativos nestas especificações. Porém, se esta singularidade inexistir, ambas as partes encontrarão facilmente agentes dispostos a transacionar (WILLIAMSON, 1981).

A localização geográfica da Prefeitura em estudo nem sempre favorece suas transações; alguns fornecedores são de outros Estados, o que não facilita, em termos de tempo e de custos incorridos em fretes e seguros, para o fornecimento dos bens ou serviços adquiridos. O pregoeiro do Município ressalta esta dificuldade:

*Temos uma grande dificuldade de encontrar fornecedores aqui por perto, que tenham condições ou que se interessem em fornecer. O jeito é apelar para empresas de outros municípios ou outros Estados. Mas aí infelizmente isso também causa uma demora e também gastos com fretes e seguros.*

A respeito da competência dos funcionários, o pregoeiro afirma que estes são capacitados. Segundo ele, existem funcionários que trabalham há muito tempo na Prefeitura, e por isso já dominam e entendem todo o processo licitatório. O pregoeiro ressalta que a prefeitura não investe em qualificação para seus servidores e nem lhes oferece facilidades para que haja especialização. O único treinamento que há, ocorre quando é adquirido algum software novo, momento em que é realizado um aperfeiçoamento padrão, para o entendimento do mesmo. Ele ressalta que o conhecimento de todo o processo licitatório, bem como dos programas utilizados são adquiridos no dia a dia e com o passar do tempo. O pregoeiro mostrou preocupação com a atualização e especialização de toda equipe envolvida no processo licitatório; ele explica:

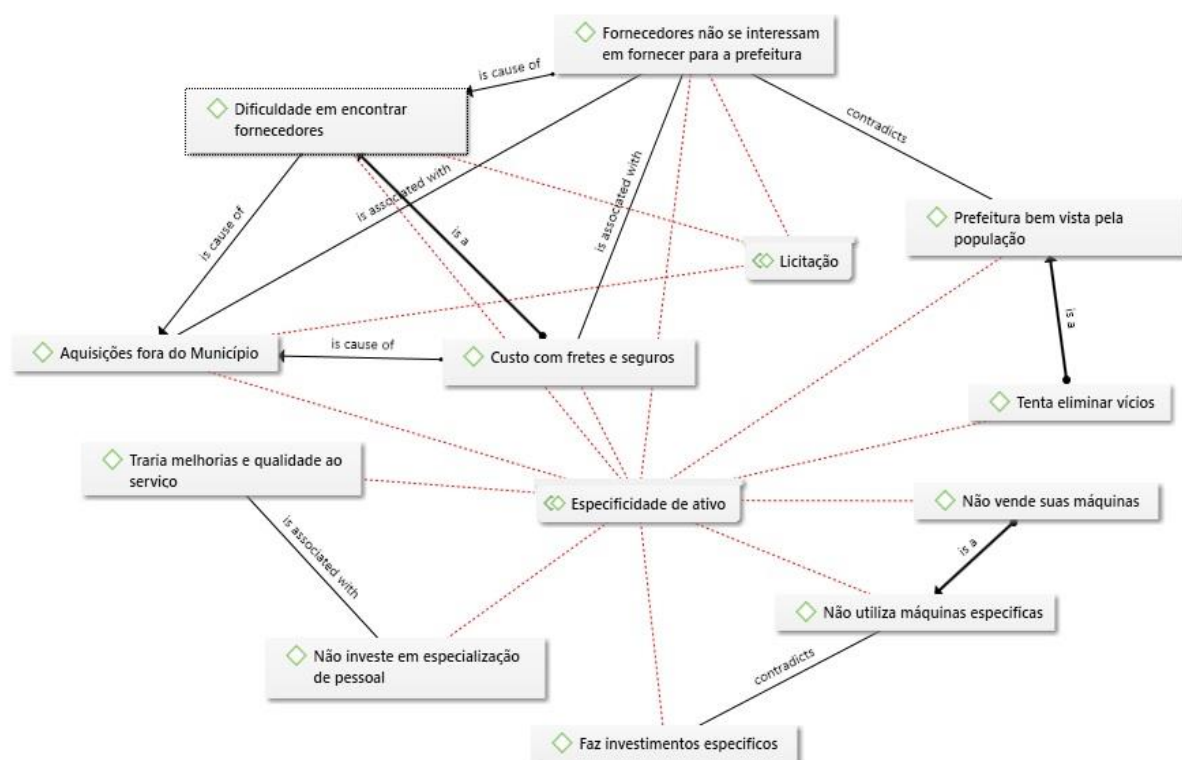
*Ta aí uma coisa que num existe aqui é investimento em funcionário. E é uma coisa tão importante, principalmente pra nós da licitação, que as leis vive mudando, deveria sim ter cursos, palestras, para aperfeiçoar o nosso conhecimento.*

Em se tratando de investimentos realizados para atender a demandas específicas, o pregoeiro afirma que a prefeitura tem o dever de adquirir, mesmo que a necessidade seja de uma única secretaria ou de um único setor.

*Se alguma secretaria precisar de qualquer coisa para exercer seu trabalho, a prefeitura tem sim o dever de adquirir, seja por licitação, dispensa ou inexigibilidade, mas a secretaria não pode ficar sem trabalhar por falta de condições.*

Feita a descrição, pode-se representá-la por meio da rede de códigos, que descreve a especificidade de ativos no processo licitatório. Os códigos utilizados foram os seguintes: Fornecedores não se interessam em fornecer para a prefeitura, prefeitura bem vista pela população, tenta eliminar vícios, não vende suas máquinas, faz investimentos específicos, traria melhorias na qualidade no serviço, não investe em especialização de pessoal, custos com fretes e seguros, aquisições fora do município e dificuldade em encontrar fornecedores.

### **Figura 3 – Rede Especificidade de Ativos**



Fonte: elaborada pela autora (2017)

De acordo com Carvalho Jr e Ozon (2004), a localização geográfica é um ativo específico e ocorre quando os agentes têm uma maior facilidade em concretizar suas transações, pois se situam próximo um do outro. Analisando-se a figura 3, pode-se notar que não há essa especificidade, pois, a Prefeitura encontra dificuldades com relação à sua localização; tendo que, na maioria das vezes, transacionar com fornecedores de outros municípios ou estados, acarretando uma demora maior no prazo de entrega, assim como custo com fretes e seguros; logo, os códigos que representam este fato são: Aquisições fora do município, custo com fretes e seguros e dificuldade em encontrar fornecedores.

Para Williamson (1985), a especificidade de ativos é a incapacidade de realocação de um ativo que teve a sua negociação cancelada, sem prejuízos econômicos ou produtivos, de modo que, quanto mais específico um ativo for, maiores serão os custos de transação inerentes a ele. No processo licitatório da Prefeitura em que ocorreu o estudo, há a presença de ativos específicos, uma vez que há aquisição de materiais específicos para utilização de uma única secretaria daquela Prefeitura.

Segundo Carvalho Jr. e Ozon (2004), a especificidade de ativo humano é o quanto uma instituição investe no capital intelectual da sua empresa. Segundo o entrevistado, na prefeitura, não há investimento em cursos, palestras, ou qualquer tipo de especialização de pessoal. Os códigos que se relacionam a esse tipo de especificidade são: não investe em especialização de pessoal, traria melhorias e qualidade no serviço.

Ainda segundo os mesmos autores, ativo específico dedicado é aquele ativo que pode ser visto como um investimento específico, como por exemplo, a compra de uma máquina para produção de algo específico para um cliente. (CARVALHO JR; OZON, 2004). Tendo em vista a rede de especificidade de ativos, pode-se destacar o código que descreve esse ativo específico dedicado no processo licitatório: Faz investimentos específicos. Segundo o pregoeiro entrevistado, o investimento específico que é feito no processo licitatório ocorre quando alguma secretaria do município necessita de um ativo específico, ativo esse que só será utilizado por aquela secretaria, dessa forma é feito o processo licitatório, a fim de que seja comprado esse ativo.

Ainda em análise a rede de códigos acima pode-se destacar a especificidade de marca e a de tempo que pode ser explicada pelos códigos: prefeitura bem vista pela população e tenta eliminar vícios.

#### 4.3.2 Incerteza

De acordo com Ferreira et al (2005), a incerteza configura a confiança ou a falta desta para antever acontecimentos futuros; assim, quanto maior for a incerteza relacionada com o cenário futuro em que a transação deverá ocorrer, maiores serão os custos de transação. A incerteza também está ligada a falta de confiança relacionada a não poder prever se algum agente irá se comportar de forma oportunista, mesmo que o contrato já esteja firmado.

Segundo o entrevistado, há uma relação de respeito entre fornecedor e prefeitura, mesmo que em alguns casos haja o descumprimento do contrato, esses problemas são sanados na maioria das vezes. O pregoeiro afirma:

*Já aconteceu de uma empresa ganhar a licitação e ganhar um certo produto e na hora de fornecer entregar outro, por exemplo, na licitação a marca ganhadora de sabão em pó foi OMO, e eles estavam fornecendo Tixan, mas aí houve uma conversa com o fornecedor e ele se comprometeu a não cometer novamente essa falha.*

O entrevistado, ainda, ressalta que não há como não confiar no fornecedor, pois as informações que são exigidas para a licitação, são técnicas. O pregoeiro explica:

*As informações necessárias para o processo são as Certidões de âmbito Federal, Estadual e Municipal, e também o atestado de capacidade técnica.*

Ainda se tratando de dificuldades com os fornecedores, o entrevistado acredita ser interessante ressaltar o problema de encontrar fornecedores adequados aos processos licitatórios. O pregoeiro expressa:

*Assim, às vezes a dificuldade não é nem por não ter uma empresa pra licitar, às vezes há empresas, mas elas não se interessam em participar da licitação, por que todo mundo já conhece as dificuldades com pagamento aqui na prefeitura. As vezes tem atraso nos pagamentos, as vezes demora e isso faz com que muitos fornecedores não se interessem nem em participar do processo.*

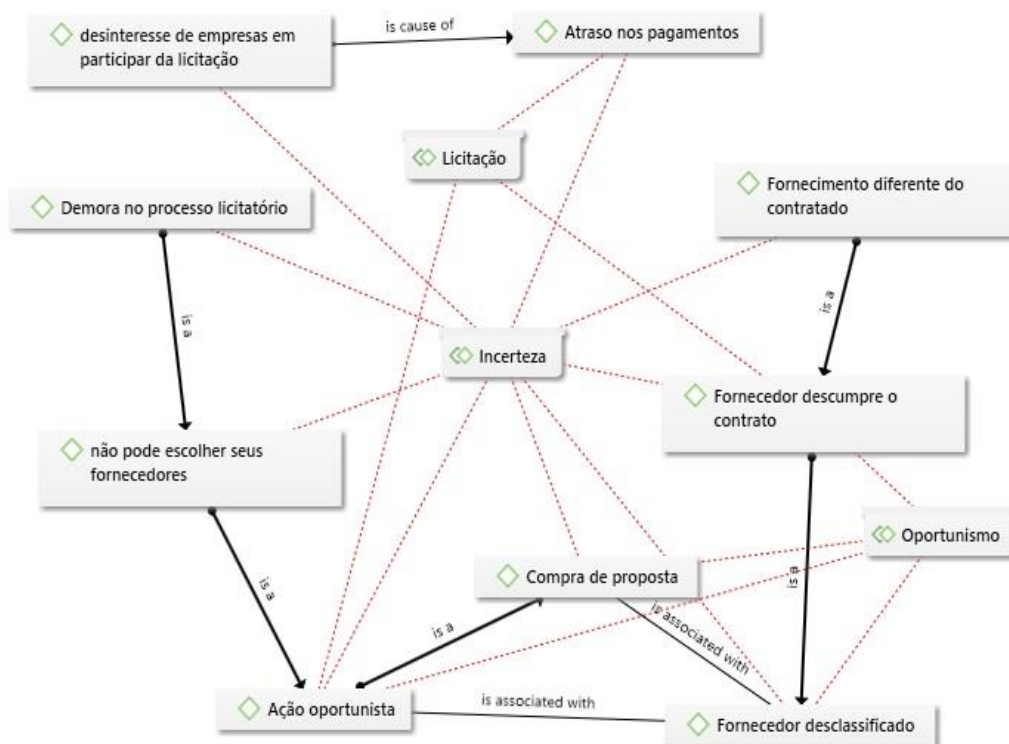
O entrevistado afirma que a prefeitura não tem escolha com relação aos seus fornecedores, uma vez que o edital é publicado e qualquer empresa interessada, que tenha os documentos necessários, poderá participar do processo e vir a ganhar a licitação. O entrevistado destaca:

*O máximo que a prefeitura pode fazer é não cotar os preços com aquela empresa, antes do lançamento do edital, mas se quando o edital for lançado a empresa vir e se interessar, a empresa poderá participar. Não tem nem pra onde correr né?*

A figura 4 demonstra por meio de códigos a incerteza das transações ocorridas no processo. Os códigos são os seguintes: ação oportunista, atraso nos pagamentos, compra de proposta, demora no processo licitatório, desinteresse de empresas em participar da licitação, fornecedor desclassificado, fornecedor descumpe o contrato, fornecimento diferente do contratado e não pode escolher seus fornecedores.

#### **Figura 4 – Rede Incerteza**





Fonte: elaborada pela autora (2017)

Os códigos: demora no processo licitatório, fornecedor desclassificado, fornecimento diferente do contratado e desinteresse de empresas de participar da licitação, denotam a incerteza presente no processo licitatório, a qual está relacionada ao comportamento dos participantes desse processo.

Segundo o entrevistado, há incerteza em relação ao processo licitatório, e isso se dá por não poder prever se algum licitante irá ou não fazer algo que venha a prejudicar o processo e para configurar essa situação foram utilizados os códigos: compra de proposta, fornecimento diferente do contratado, fornecedor descumpe o contrato e ação oportunista.

Ainda, segundo o entrevistado, há uma dificuldade com relação à captação de fornecedores, eles não se interessam em participar de processo licitatório, por saberem da existência, em alguns momentos, de atrasos nos pagamentos, e quando há aquele interessado, o qual participa de um rol limitado de participantes, a prefeitura fica restrita a um pequeno número de fornecedores, não possuindo, assim, o poder de escolha. Além disso, as informações necessárias, para o processo licitatório, são conhecimentos técnicos e fiscais, de modo que a prefeitura não conhece o dia a dia de seus fornecedores e muito menos a índole destes; dessa forma, surge a incerteza de que o fornecedor é honesto, de que vai cumprir com suas responsabilidades contratuais; para representar esse fato, foi utilizado o código: não pode escolher seus fornecedores e demora no processo licitatório.

Em seu estudo, Knight (2002), diferenciou o risco da incerteza, definindo-a como “um estado em que não existem bases válidas ou experiências passadas para determinar a probabilidade de uma ocorrência específica”. O autor associou o lucro à existência de incerteza.

#### 4.3.3 Frequência

A frequência está ligada com a quantidade de vezes que uma transação se repete entre os agentes. Quanto maior a frequência de uma transação, maior será a necessidade de continuidade da negociação, para que possa diminuir os custos relacionados e também comportamentos oportunistas transação (CARVALHO JR; OZON, 2004).

Nessa visão, o entrevistado afirma que pelo fato da prefeitura só poder transacionar por intermédio de licitação, algumas negociações não possuem essa continuidade, porém, há frequência de fornecimento dentro do tempo estipulado pela licitação. O entrevistado fala a respeito:

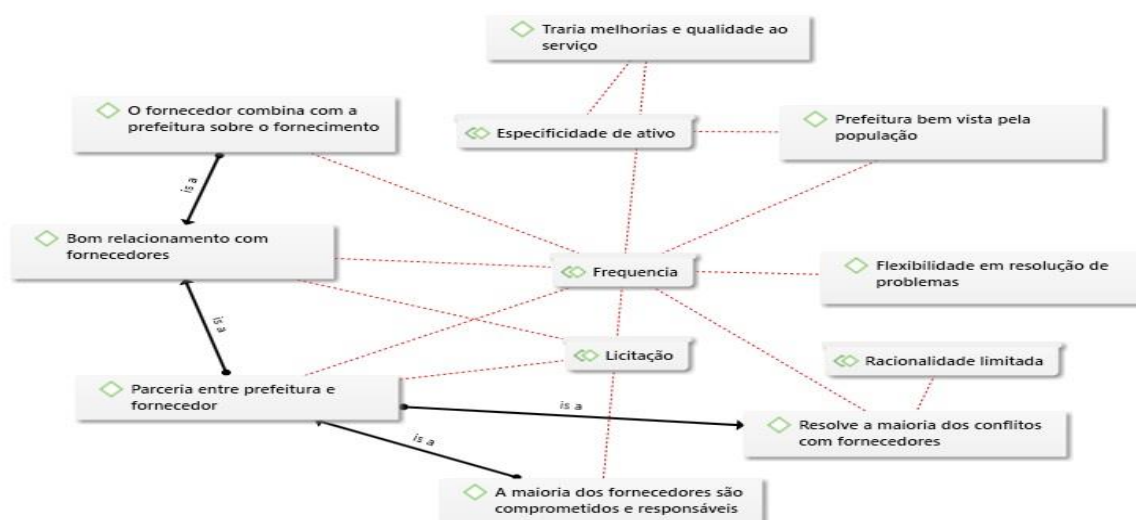
*É assim, se por exemplo a licitação de medicamentos é por período de um ano, aí a prefeitura faz um cronograma junto com o fornecedor para que possa ter quantas vezes no mês nós vamos receber aqueles medicamentos. Aí até o final da licitação sempre vai ser assim, vamos pegando com o fornecedor de acordo com o cronograma, mas também tem casos diferentes, por exemplo, agora deu virose em todo mundo na cidade, aí a necessidade de remédio aumentou umas duas ou três vezes, aí nesse caso, tivemos que pedir antes do prazo do cronograma, mas a empresa que fornece não viu nem um problema com isso [...]*

No que se refere à relação entre fornecedor e Prefeitura, o responsável pelo setor de licitações afirma haver, na maioria dos casos, uma boa relação e um espírito de companheirismo. Ele explica:

*A gente tem um bom relacionamento com a maioria dos fornecedores, sempre um ajuda ao outro [...]*

Em consonância com a figura 5, foi construída uma rede, que demonstra a frequência nas transações do processo licitatório, utilizando-se os seguintes códigos: a maioria dos fornecedores são comprometidos e responsáveis, bom relacionamento com o fornecedor, o fornecedor combina com a prefeitura sobre o fornecimento, parceria entre prefeitura e fornecedor, flexibilidade na resolução de problemas, prefeitura bem vista pela população, resolve a maioria dos conflitos com fornecedores, traria melhorias e qualidade ao serviço, especificidade de ativo, racionalidade limitada.

**Figura 5 – Rede Frequência**



Fonte: elaborada pela autora (2017)

Com relação à frequência das transações no processo licitatório, o entrevistado afirmou, que há certa recorrência nas transações, mas somente dentro da vigência do

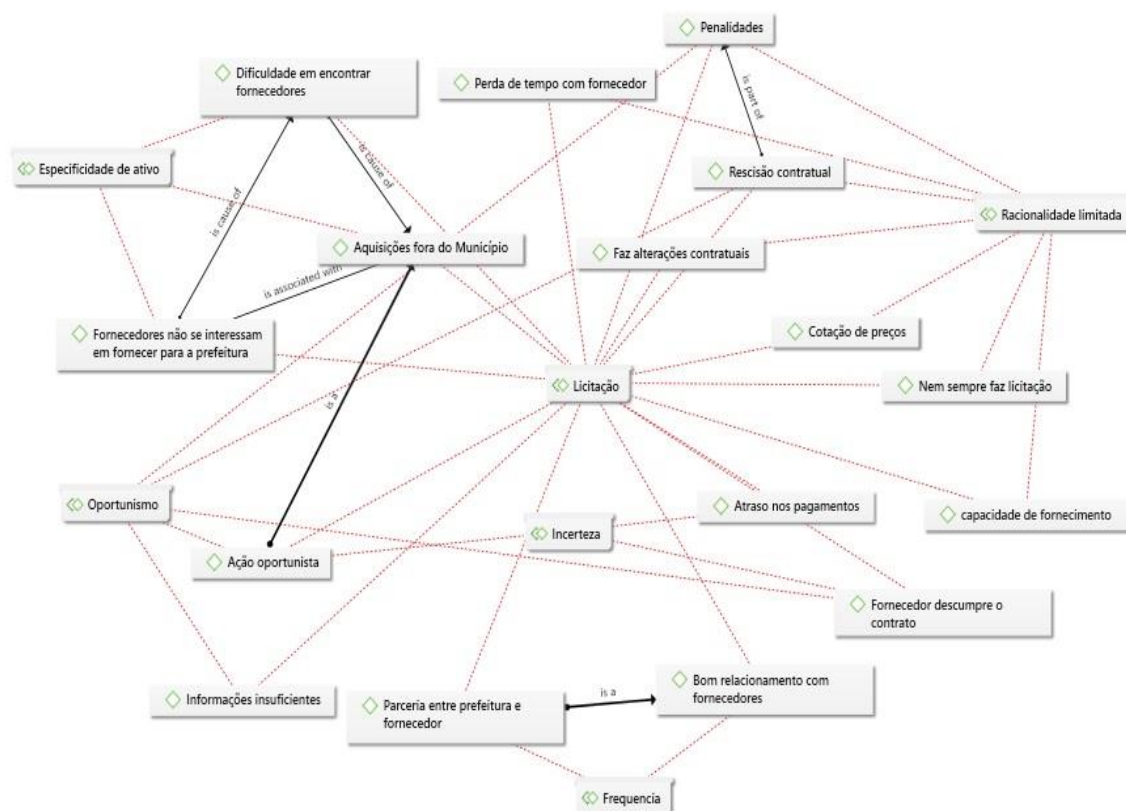
contrato, sendo assim, após concluído o processo licitatório, o fornecedor combina como e quando será feito o fornecimento, se mensalmente, ou bimestralmente e etc., o código que configura essa relação é: o fornecedor combina com a prefeitura sobre o fornecimento. Para que haja essa frequência é necessário um bom relacionamento entre ambas as partes, e o entrevistado ressalta esse companheirismo entre a prefeitura e a maioria dos seus fornecedores; sendo assim exemplificado pelos códigos: parceria entre a prefeitura e o fornecedor, bom relacionamento com fornecedores, e flexibilidade na resolução de problemas.

No estudo de Zybersztajnd (1995), que trata sobre as estruturas de governança e coordenação do agribusiness, enfatiza que há uma grande especificidade de ativos, como físicos e geográficos, ocasionando assim, uma recorrência nas transações entre a empresa e os fornecedores que oferecem aquela máquina específica, ou que fazem o transporte de determinado produto.

#### 4.3.4 O efeito do processo licitatório no custo de transação econômica

Para análise de toda a descrição feita acima, criou-se uma rede de códigos por meio do software atlas ti 8.0, que faz a relação dos códigos, bem como das famílias, que representam o processo licitatório e o custo de transação econômica, demonstrando quais custos de transação incorrem durante todo o processo licitatório.

**Figura 6 – Rede Licitação**



Em análise às discussões acima, pode-se estabelecer uma forte conexão entre os códigos, que respectivamente ocasiona uma ligação entre os pressupostos comportamentais e atributos de transação, bem como com o processo licitatório. Sobre os pressupostos comportamentais pode-se perceber: a) Racionalidade Limitada: essa racionalidade é notada no processo licitatório, pois há a impossibilidade dos fornecedores absorverem as informações, desse modo, os agentes, no caso, fornecedores e prefeitura, podem acabar agindo oportunamente.

De acordo com a pesquisa de Sales (2016), que trata sobre o cluster de salina no Estado do Rio Grande do Norte, O setor salineiro faz cotações, buscando informações de compra, mediante consulta ao mercado, bem como a interação de conhecimento entre os empresários salineiros, da mesma forma, para conhecer o cliente, a empresa salineira identifica, monitora e realiza visitas *in loco*, a fim de perceber as suas necessidades e, assim, atendê-las; resultando em uma parceria entre eles, e esta relação acarreta a redução da racionalidade limitada, demandando assim um custo de transação menor. b) Oportunismo: esse pressuposto é observado antes mesmo de ser iniciado o processo licitatório, já desde o começo, onde são requisitadas pela prefeitura, solicitações de orçamentos, há oportunismo no momento em que os fornecedores estão concorrendo ao processo licitatório, no momento em que esses futuros fornecedores agem em detrimento às suas vontades.

Segundo o trabalho de Augusto et al. (2012), que trata sobre estruturas de governança, a posse de recursos estratégicos pode caracterizar direito de propriedade que necessita ser protegido por mecanismos legais ou estruturais, contemplados pela ECT e ECM, que minimizem a perda de valor e garantam os direitos de propriedade sobre esses recursos. De modo que, tanto ativos específicos (ECT) e difíceis de serem mensurados (ECM), como recursos estratégicos (VBR) podem aumentar a possibilidade de perda de valor, oportunismo e contratos incompletos, demandando estruturas mais integradas verticalmente.

Quanto aos atributos de transação, pode-se considerar: a) Especificidade de ativos: quanto à especificidade, pode-se destacar a especificidade geográfica, que é identificada na prefeitura em estudo por conta da dificuldade que esta enfrenta em transacionar com alguns fornecedores, ocasionando compras fora do município, isso também é causado pela especificidade de máquinas que é observada no processo licitatório, pois são adquiridos ativos específicos para determinada demanda. Já a especificidade de ativos humanos, é um atributo não identificado no processo licitatório, uma vez, que segundo o responsável pelo setor de licitações, não há investimento em especialização de pessoal. Pode-se destacar também, a especificidade temporal que foi enfatizada pelo mesmo, a demora do processo licitatório. E por fim a especificidade de marca de capital, que representa a marca de uma entidade, no processo licitatório, a prefeitura é bem vista pela comunidade, tendo assim, uma marca bem difundida.

De acordo com Dorneles et al. (2014) que fez a análise dos atributos das transações e estruturas de governança do setor apícola de Mato Grosso do Sul, foram identificadas três especificidades que influenciam a escolha da forma organizacional no setor apícola do estado de Mato Grosso do Sul: as de ativos físicos, ativos humanos e temporais. A especificidade de ativos físicos, pois são adquiridas máquinas específicas para a produção de mel. A especificidade de ativos humanos deriva da necessidade de mão de obra especializada para as atividades de produção e beneficiamento dos produtos e, como a safra de mel é sazonal, a especificidade temporal também está presente na atividade. b) Frequência: no processo licitatório a frequência é limitada à validade do contrato, ficou evidente, que se há especificidade de ativos, haverá frequência, para que a transação possa ser suportada.

Os resultados encontrados por Dorneles et al. (2014) que trata sobre os atributos de transação e estruturas de governança do setor apícola de Mato Grosso do Sul, a recorrência com que as transações ocorrem no setor apícola de Mato Grosso do Sul, pode-se verificar que as relações de compra e venda com os mesmos clientes ou fornecedores costumam ocorrer de forma recorrente. Esta característica aponta para um incentivo de coordenação das transações por formas contratuais. c) Incerteza: no processo licitatório a incerteza está presente, pois não se sabe ao certo se o processo licitatório irá ser concretizado, se os futuros fornecedores arcarão com suas responsabilidades, se os concorrentes do processo licitatório irão agir de boa fé, então, por conta dessa incerteza, há a possibilidade de comportamento oportunista.

Segundo Vilpoux (2011) que estudou o desempenho dos arranjos institucionais e minimização dos custos de transação: transações entre produtores e feclarias de

mandioca, a incerteza ocorre, pois o fornecimento de mandioca é grande e possui variações anuais elevadas e isso ocorre por conta da variação na área plantada, que responde aos preços praticados. A essas variações cíclicas, pode ser adicionada a influência do consumo de farinha, cujas indústrias utilizam a mesma matéria-prima e que possuem polos de produção no Paraná, onde há maior quantidade de fecularia. Todas essas interferências aumentam a incerteza do setor, o que deveria incentivar a procura de alternativas de transação mais seguras.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta pesquisa teve como objetivo identificar o efeito do processo licitatório no custo de transação econômica em uma prefeitura no Estado do Ceará. Nessa perspectiva, constatou-se, inicialmente, que a prefeitura tem uma localização que dificulta as transações com fornecedores. A prefeitura localiza-se em uma cidade pequena e há uma grande dificuldade em encontrar fornecedores dispostos a participar da licitação, ou até mesmo que possuam a capacidade de fornecer, isso ocasiona de certa forma, que a prefeitura mantenha vínculos com determinados fornecedores, uma vez, que alguns fornecedores, pelo ativo ser específico, somente eles podem fornecer e tendo em vista a dificuldade de encontrar fornecedores, são criados vínculos entre a prefeitura e os mesmos.

No que se refere à incerteza, esta é intensificada, antes mesmo de ocorrer o processo licitatório, quando não há a previsão de que o processo licitatório realmente irá se concretizar, há também a incerteza quanto ao cumprimento do contrato por parte dos fornecedores vencedores do processo licitatório. Isso maximiza a racionalidade limitada, pois mesmo que as informações estivessem disponíveis, seria impossível absorver-las na totalidade, desta forma a racionalidade limitada gera incerteza em relação ao processo licitatório, possibilitando também ações oportunistas por parte dos fornecedores, que podem participar do processo licitatório com intenções deturpadas, aumentando os custos de transação relacionados. Já no que se refere à recorrência das transações que ocorrem no processo licitatório, há uma frequência, uma vez que são adquiridos bens específicos.

Identificou-se que a dificuldade com relação a esse estudo, está vinculada à escassez de trabalhos científicos que façam tais estudos, relacionando tais variáveis, ou semelhantes a ele.

Para pesquisas futuras, sugere-se que busquem, em outras regiões do país, em outras prefeituras, ou até instituições que façam processos licitatórios, respostas para essa mesma problemática, para poder corroborar com o efeito do processo licitatório nos custos de transação econômica; bem como, estudos que possam ajudar a melhorar o processo licitatório, com enfoque teórico nos custos de transação econômica.

## REFERÊNCIAS

- ARBAGE, Alessandro Porporatti. 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. 2004.
- ARROW, Kenneth J. The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non market allocation. The analysis and evaluation of public expenditure: the PPB system, v. 1, p. 59-73, 1969.
- Augusto, C.A., Souza, J.P., S.A.F. (2012). Estruturas de Governança: Um olhar sob a ótica da Economia dos Custos de Transação, Economia dos Custos de Mensuração e Visão baseada em recursos. In XXXVI Encontro da ANPAD (pp. 1–16).
- BALAKRISHNAN, Srinivasan; FOX, Isaac. *Asset specificity, firm heterogeneity and capital structure*. Strategic Management Journal, v. 14, p. 3-16, 1993.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2010.
- BEGNIS, H.S.M.; ESTIVALETE, V.F.B.; PEDROZO, E.A. Confiança, comportamento oportunista quebra de contratos na cadeia produtiva do fumo no sul do Brasil. Revista Governança e Produção, São Carlos, V. 14, n.2, p.311-322, maio-ago. 2007.
- BEUREN, I. M. et al. Como elabora trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003.
- BUENO, Newton P. A nova economia institucional e a historiografia clássica do período colonial brasileiro. IN: Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica. Belo Horizonte: ABPHE, 2003. [www.scielo.com](http://www.scielo.com), acesso em 10 de agosto de 2010.
- CARDOSO, Luciano Vitor Engholm. Lei das licitações está ultrapassada e precisa de mudanças. Disponível em: <http://www.conjur.com.br>. Acesso em: 03 de abril. de 2017.
- CARVALHO JUNIOR, L. C.; OZON, R. T. Análise das transações e das estruturas de governança na cadeia do feijão na região de União da Vitória - PR. In: CONGRESSO DA SOBER, 42, 2004, Cuiabá. Anais... Cuiabá: SOBER, 2004.
- CITADINI, Antonio Roque. Comentários e jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas. 3. Ed. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 165.
- COASE, R.H. The Nature of the Firm. Economic Review. New Series. vol.4, n.16. nov. 1937.
- COASE, R. H. The Nature of the Firm. *Journal of Law, Economics, & Organization*. vol. 4, n. 1, 1988, pp. 3–17.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> Acesso em: 29/03/2017.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 11. Ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 319.
- DORNELES, Tathiane M.; BINOTTO, Erlaine; HOLGADO-SILVA, Heloiza C.; RODRIGUES, Wesley O. P. Análise dos atributos das transações e estruturas de governança do setor apícola de Mato Grosso do Sul. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, v.10, n.2, p.3-23, 2014.

FARINA, E.M.M.Q.; Azevedo, P. F.; Saes, M. S. M., Competitividade: Mercado, Estado e Organizações. São Paulo: Singular, 1997.

FERREIRA, G.M.V et al. A economia dos custos de transação sob uma análise crítica: perspectivas de aplicação no agronegócio. In: XLIII CONGRESSO DA SOBER, 43, 2005, Ribeirão Preto. Anais Eletrônicos. Ribeirão Preto: SOBER, 2005.

FERREIRA, G.M.V et al., Racionalidade limitada e oportunismo na cadeia do café: impactos nas formas contratuais do Consórcio Agrícola de Fazendas Especializadas. Revista Organizações Rurais & Agroindustriais, Lavras, vol. 8, n. 3, p. 378-392. 2006.

FIANNI, Ronaldo. Teoria dos custos de transação. In: David Kupfer, Lia Hasenclever. (org). Economia industrial: Fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002, p.267-276.

GIL, Antônio Carlos. Método e técnica de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KNIGHT, F. H. *Risk, uncertainty and profit*. 5. ed. Washington: Beard Books, 2002.

LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br> > Acesso em: 29/03/2017.

LUDKE, Menga. Pesquisa em educação: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986. MATTAR, F. N. Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 29. ed. São Paulo: Malheiros, Editores, 2004, p. 266.

MOREIRA NETO, Diogo de F. Moralidade administrativa: do conceito à efetivação, *Revista de Direito Administrativo*, nº190, p. 1:44, out/dez 1992.

NISBET, J. E J. WATT. Case study. (Guides in Educational Research, Read guide 26). Nottingham: School of Education, University of Nottingham, 1978.

POSSAS, M., Fagundes, J. e PONDÉ, J. Custos de Transação e Políticas de Defesa da Concorrência. Revista de Economia Contemporânea, vol. 2, UFRJ, 1998.

SALES, Luciana Batista. **Cluster e custo de transação econômica**: um estudo de caso. 2016. 305 f. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. Metodologia de Pesquisa. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SIMON, Herbert A. Comportamento Administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1970.

TEECE, D. J. Capturing value from technological innovation: integration, strategic partnering, and licensing decisions. In: Managing strategic innovation and change. New York: Oxford University, 1996. p. 287-306.

VILPOUX, Olivier. Desempenho dos arranjos institucionais e minimização dos custos de transação: transações entre produtores e fecculárias de mandioca. **Rev. Econ. Sociol. Rural**, Brasília , v. 49, n. 2, p. 271-294, June 2011 .

WILLIAMSON, Oliver E. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization. 1975.

WILLIAMSON, Oliver E. The modern corporation: origins, evolution, attributes. Journal of economic literature, v. 19, n. 4, p. 1537-1568, 1981.

WILLIAMSON, O. E. The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. New York: Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Las instituciones Económicas del Capitalismo. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

ZYBERSZTAJN.D. Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições. São Paulo. Tese (Livre-Docência). Departamento de Administração, FEA-USO, 1995.