



QUALIDADE E ECONOMICIDADE À LUZ DA TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO: um estudo de caso dos processos licitatórios de um município do Rio Grande do Norte

Antonio Gil da Costa Júnior¹
Carlos Eduardo de Mira Costa²

RESUMO

O presente trabalho busca verificar a qualidade e economicidade nos processos licitatórios de um município da mesorregião Oeste Potiguar, sob o aspecto da teoria dos custos de transação. Sabendo-se que a licitação pública é o meio obrigatório e necessário para que se possa alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública quando de sua necessidade em adquirir bens e serviços, verifica-se que muitas vezes a qualidade desses serviços ou dos produtos adquiridos não é satisfatória, bem como não se atinge a economicidade desejada. Os fatores que levam a isto, de acordo com a teoria dos custos de transação, são a presença da racionalidade limitada e do oportunismo nas relações das organizações. Na prática, verifica-se que devido às inconsistências presentes nos editais licitatórios, somado ao oportunismo dos licitantes, o município pesquisado possui certa dificuldade em conseguir atender a qualidade de conformidade desejada para suas obras de engenharia.

PALAVRAS-CHAVE: GESTÃO PÚBLICA. LICITAÇÃO. TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO. ECONOMICIDADE. QUALIDADE.

¹ Professor de Administração. Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Engenharia de Produção e Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Itajubá.

² Professor de Ciências Ambientais. Mestrando em Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela Universidade Federal de Itajubá. Bacharel em Administração e Direito pelo Centro de Ensino Superior em Gestão, Tecnologia e Educação.



INTRODUÇÃO

Com o advento da Lei 8.666/1993, a chamada lei de licitações e contratos administrativos, o administrador público passou a arcar com uma maior responsabilidade no trato com o erário público. Lei essa que manteve alicerces em alguns princípios, tais como o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório. Neste contexto é que a licitação pública tornou-se um dos principais meios de controle dos gastos da Administração Pública.

Em sua abordagem institucionalista das firmas e mercados, Williamson, enxergou a necessidade de explicar que a maior eficiência produtiva é reflexo direto dos padrões de conduta dos agentes e da forma como as atividades econômicas são organizadas e coordenadas. Daí que surgiu a chamada teoria dos custos de transação.

Esta pesquisa pretende mostrar de que forma a relação qualidade e economicidade se apresenta nos procedimentos licitatórios de um município localizado no interior do estado do Rio Grande do Norte, à luz da teoria dos custos de transação. Para isso, articulou-se o conceito de qualidade com o conceito de economicidade.

Para tanto, foi necessário abordar os principais problemas detectados na seara das licitações públicas do município que impedem a satisfação do binômio qualidade/economicidade no âmbito da Administração Pública Municipal.

Com esse objetivo, chamou-se a atenção para a forma como são realizados os procedimentos licitatórios que ocorrem na administração pública do município objeto de estudo, visto que as contratações com o serviço público municipal, em muitos casos, não estão alcançando os resultados esperados.

Para tanto, como metodologia adotada para o trabalho foi realizada a pesquisa bibliográfica e documental, analisando-se alguns editais de licitações publicados no ano de 2012 pelo município em questão. A escolha de limitar em um grupo de editais publicados deveu-se ao fato da similaridade entre os documentos



analisados e seus consequentes resultados, inclusive por ter sido o método indutivo adotado pelos pesquisadores.

1 ASPECTOS DO PROCESSO LICITATÓRIO

1.1 Licitação pública

A administração pública, que não é diferente das outras organizações, necessita frequentemente de realizar compras de todos os produtos e serviços indispensáveis para o seu pleno funcionamento. No entanto, para que a Administração Pública possa realizar tais aquisições, é necessário observar os ditames da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/1993).

As pessoas têm como procedimento buscar a melhor proposta para realizar seus negócios. Não poderia ser diferente à Administração Pública. Todavia, enquanto que aos particulares essa procura é facultativa – por terem a liberdade de dispor livremente de seus recursos, mesmo que para realizar um “mau negócio” – o mesmo não se verifica com as entidades governamentais que estão, quase sempre, obrigadas a realizar um procedimento prévio com o objetivo de encontrar a oferta que se lhes apresente mais vantajosa. A esse procedimento dá-se o nome de licitação (MIRANDA, 2007, p. 29).

A licitação tem como objetivo garantir que seja respeitado o princípio da isonomia e a garantia da escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, bem como a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Assim, todos os contratos de fornecimento de produtos e serviços firmados com o Poder Público devem ser necessariamente precedidos de procedimento licitatório, com exceção dos casos de dispensa de licitação, que por sua vez, não são objeto deste estudo.



1.2 Princípios da licitação

Para Alexandrino e Paulo (2003, p. 124), “os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de seu modo de organizar-se. Os princípios determinam um alcance e sentido das regras de um determinado ordenamento jurídico”.

De acordo com art. 3º da Lei 8.666/1993, os procedimentos licitatórios devem ser norteados pelos seguintes princípios básicos: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Pelo princípio da legalidade, entende-se que na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal, uma vez que a ela só é permitido fazer o que é autorizado por lei. É essa obrigatoriedade que faz com que os agentes públicos, no exercício de suas funções, não possam desvincular-se dos ditames legais impostos pelas normas do Direito Administrativo, sob pena de ilegalidade dos atos praticados, bem como, da responsabilização civil, penal e administrativa.

O primado da impessoalidade busca impedir que, no desempenho das funções públicas, haja tratamento diferenciado a qualquer administrado, evitando-se assim a ocorrência de discriminações, tanto benéficas quanto malélicas. Busca garantir que simpatias ou animosidades pessoais, não possam interferir na atuação administrativa.

Com o princípio da moralidade, exige-se que o processo licitatório transcorra em conformidade com padrões éticos, impondo ao Poder Público e aos licitantes um comportamento honesto, consoante com a moral, os bons costumes, as regras da boa administração e os princípios da justiça e de equidade.

Também conhecido como princípio da isonomia, o princípio da igualdade visa assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em participar do certame licitatório.

Esse princípio proíbe a inserção de qualquer cláusula ou condição capaz de dificultar ou restringir o caráter competitivo do processo licitatório.



O princípio da publicidade não só assegura ao cidadão o acesso às informações da

Administração, como também é requisito de eficácia dos atos administrativos. Na seara da licitação, esse princípio não apenas visa à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também atos da administração praticados nas várias fases do processo, assegurando a possibilidade de fiscalização da sua legalidade.

O dever de todo o administrador público de praticar atos revestidos de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções, é o que caracteriza o princípio da probidade administrativa. Vedando-se a prática de atos que indiquem falta de honradez e de retidão de conduta no modo de proceder perante a Administração.

Já o princípio da vinculação ao instrumento convocatório caracteriza-se pela obrigação a que se sujeita a Administração em cumprir as normas e condições do edital. Assim, depois de estabelecidas as regras de certa licitação, as mesmas permanecem inalteráveis durante todo o procedimento.

Por final, o princípio do julgamento objetivo, onde se determina que o julgamento das propostas se faça com base no critério indicado no ato convocatório e nos termos específicos das propostas. Com isso, afasta-se qualquer tipo de subjetivismo no julgamento das ofertas apresentadas.

1.3 Modalidades de licitação

Modalidade de licitação nada mais é que a forma específica de conduzir o processo licitatório a partir de critérios definidos em lei, onde o valor estimado para contratação é o principal fator para a escolha da modalidade de licitação adequada. “As modalidades de licitação possuem características próprias que as distinguem umas das outras, sendo cada qual apropriada a determinados tipo de contratação” (ALEXANDRINO; PAULO, 2003, pag. 394).



As modalidades de licitação admitidas pelo ordenamento jurídico brasileiro são: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão.

Concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, registrados ou não, desde que satisfaçam as condições do edital e sejam convocados com antecedência mínima de 30 ou 45 dias. Realiza-se para obras e serviços de engenharia acima de R\$ 1.500.000,00, e compras e outros serviços acima de R\$ 650.000,00.

A tomada de preços é indicada para contratos de vulto médio, limitada aos fornecedores cadastrados ou que atendam a todas as condições exigidas para o cadastro até o terceiro dia antes da data definida para o recebimento da proposta, observada a qualificação.

Realiza-se para obras e serviços de engenharia acima de R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00, e compras e outros serviços acima de R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00.

Já o convite trata-se da modalidade mais simples de licitação, para contratações de objetos com pequeno valor econômico. Não existe edital nesta modalidade, realiza-se por meio de “carta-convite” aos fornecedores escolhidos. O procedimento é aberto para os interessados, cadastrados ou não, convidados em número mínimo de três. Realiza-se para obras e serviços de engenharia acima de R\$ 15.000,00 até 150.000,00, e compras e outros serviços acima de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00.

O concurso, apesar de pouco utilizado pela Administração Pública, é a modalidade indicada para a escolha de trabalho técnico, artístico ou científico, mediante prêmios ou remuneração aos vencedores, a partir de critérios previamente definidos em edital, com a finalidade de fomentar cultura, tecnologia, artes, ciência, ou encontrar soluções para problemas atuais, notadamente áreas social e urbanística.

O leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou para alienação de bens



imóveis, cuja aquisição seja proveniente de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento³.

E por derradeiro o pregão, que é a modalidade mais recente, instituída pela Lei 10.520/2002, para a aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento se faz em sessão pública, por meio de propostas e lances, vencendo a de menor preço. O pregão pode ser presencial ou eletrônico, sendo que neste caso o procedimento se realiza por meio da internet. Não há valores limites, mas apenas a vedação a contratação de obras e serviços de engenharia, bem como as locações imobiliárias e as alienações.

1.4 Tipos de licitação

Não se pode confundir tipo de licitação com modalidade de licitação. Tipo de licitação é o critério utilizado pela Administração Pública para julgar qual a proposta mais vantajosa, enquanto que modalidade de licitação é o procedimento a ser seguido.

Os tipos de licitação mais utilizados para o julgamento das propostas são: o menor preço, a melhor técnica e técnica e preço.

O menor preço é o tipo de licitação mais comumente utilizado. Nele o fator preponderante para a escolha da proposta vencedora é o preço. Entretanto, isso não significa que a Administração não possa fazer exigências mínimas de qualidade. É perfeitamente possível fazer exigências técnicas na especificação do objeto licitado, desde que essa estratégia não seja utilizada para distorcer uma licitação.

A melhor técnica é aquela em que o fator preponderante para a escolha da proposta vencedora não é o preço, mas critérios de qualidade e especificidade indispensáveis para o alcance do interesse público.

Já no tipo técnica e preço, não há na licitação uma prevalência de qualquer um dos fatores, mas um procedimento objetivo de aferição da média ponderada das

³ Ocorre a dação em pagamento quando o credor aceita que o devedor dê fim à relação de obrigação existente entre eles pela substituição do objeto da prestação, ou seja, o devedor realiza o pagamento na forma de algo que não estava originalmente na obrigação estabelecida, mas que extingue-a da mesma forma.



valorizações das propostas técnicas e de preço, conforme os pesos estabelecidos no instrumento convocatório.

1.5 Dispensa e inexigibilidade de licitação

A licitação é regra para a Administração Pública, no entanto, a lei apresenta exceções. São os casos em que a licitação é dispensável ou inexigível. Ocorre a dispensa de licitação para os casos listados em lei, sob a justificativa de que o valor de contratação não compensa os custos da Administração Pública com o processo licitatório. Essa dispensa por valor não pode ultrapassar 10% do limite previsto para a modalidade convite, vedando-se o chamado fracionamento de despesas.

São alguns exemplos de dispensa de licitação: a) Obras e serviços de engenharia de pequeno valor; b) Compras de pequeno valor; c) Emergência ou calamidade pública; d) Desinteresse por licitação anterior; dentre outros.

Ocorre a inexigibilidade de licitação nas hipóteses em que se verifica a impossibilidade jurídica da realização do certame, em virtude da natureza do negócio envolvido ou dos objetivos sociais almejados pelo Poder Público.

Quando a aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros somente pode ser fornecida por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, verifica-se a impossibilidade de se instaurar uma competição entre os possíveis fornecedores, tornando inútil o certame e absurda sua exigência. Caracteriza-se o que a lei chama de contratação com fornecedor exclusivo, o que permite a inexigibilidade de licitação.

A inexigibilidade também se apresenta nos casos de contratação de serviços de empresas ou de profissionais de notória especialização e ocorre quando a Administração Pública necessita contratar serviços que exigem uma profunda especialização de seu executor, indo além da habilitação normal que os outros profissionais pertencentes à mesma área detêm.

Outro caso de inexigibilidade é o da contratação de artistas consagrados, onde corre a contratação de profissional do setor artístico, seja diretamente ou por



meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

1.6 O processo licitatório

A licitação é um procedimento administrativo, e como tal, concretiza-se em várias fases. Sendo elas, em regra: edital, habilitação, julgamento, homologação e adjudicação.

O edital consiste no ato por meio do qual se convoca os interessados em participar do processo licitatório, bem como se estabelecerem as condições que irão regê-lo.

Segundo Mello (2007) o edital desempenha as seguintes funções: a) dá publicidade à licitação; b) identifica o objeto licitado e delimita o universo das propostas; c) circunscreve o universo de proponentes; d) estabelece os critérios para análise e avaliação dos proponentes e propostas; e) regula atos e termos processuais do procedimento, e; f) fixa as cláusulas do futuro contrato.

A habilitação é a maneira pela qual o interessado em contratar com a Administração Pública demonstra possuir os requisitos e qualificações exigidos pelo edital. O art. 27 da Lei de Licitações enumera as cinco espécies de habilitação exigíveis. São elas: a) habilitação jurídica; b) qualificação técnica; c) qualificação econômico-financeira; d) regularidade fiscal, e; e) cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

O julgamento é o ato pelo qual se confrontam as ofertas, classificam-se os proponentes e escolhe-se o vencedor, a quem deverá ser adjudicado o objeto da licitação, para o subsequente contrato com a Administração.

A homologação é o ato pelo qual a autoridade competente, a quem incumbe a deliberação final sobre o julgamento, confirma a classificação da proposta vencedora para posterior adjudicação.

A adjudicação é o ato pelo qual a autoridade administrativa entrega formalmente objeto ao vencedor da licitação e o convoca para a assinatura do contrato.



2 A QUALIDADE E A ECONOMICIDADE

2.1 A problemática definição de qualidade

A qualidade de um produto ou serviço é algo extremamente fácil de ser observado pelo consumidor do produto ou do serviço. De outra forma, atribuir um conceito específico à qualidade é uma tarefa bastante complexa. Se perguntar a qualquer usuário ou consumidor sobre a qualidade de determinado produto ou serviço, certamente não haverá hesitação em sua resposta, utilizando-se de critérios pessoais e de suas experiências anteriores saberá fazer a distinção entre um produto/serviço de boa ou má qualidade.

Todavia, se for solicitada uma definição para qualidade, seria pouco provável obter uma resposta conclusiva. Tal dificuldade decorre do fato de que a qualidade está diretamente relacionada às expectativas e às destinações, dadas pelo consumidor/usuário ao produto ou serviço posto a sua disposição.

Não somente para os consumidores, mas para os próprios gerentes das organizações, a conceituação da qualidade é tarefa árdua e tormentosa e que gera bastante polêmica e divergência. Inobstante sua definição seja de crucial importância para a eficiência das organizações.

2.2 Conceitos de qualidade

Existem inúmeras definições para o termo qualidade, o que acarreta na impossibilidade de estabelecer um conceito definitivo e imutável para o que realmente venha a ser a qualidade.

O dicionário Aurélio diz que:

Qualidade (do latim *qualitate*) é propriedade, atributo ou condição das coisas ou das pessoas capazes de distingui-las das outras ou de lhes determinar a natureza. Numa escala de valores, qualidade que permite avaliar e, conseqüentemente, aprovar, aceitar ou recusar, qualquer coisa. Dote, dom, virtude. Condição, posição, função (FERREIRA, 1999, p. 1675).



Para Juran (1951 apud GOMES, 2004), a qualidade de um produto é nada mais que a sua adequação ao uso. O que sugere que deve haver uma perfeita sintonia entre o projeto do produto e as expectativas que o consumidor tem em relação a sua eficiência em relação às suas necessidades.

Já para Deming “a qualidade se manifesta como conformidade de um produto com as especificações técnicas que lhe foram atribuídas” (DEMING apud GOMES, 2004, p. 08).

Outros conceitos bastante interessantes são desenvolvidos por programas de controle de qualidade com certificação internacional. O conceito apresentado na Norma ISO 8402 é de que a qualidade é um conjunto de propriedades e características de um produto, processo ou serviço, que lhe fornecem a capacidade de satisfazer as necessidades explícitas ou implícitas.

Drucker definiu qualidade nos seguintes termos: “não é algo que o fornecedor coloca num produto ou serviço, mas algo que o cliente obtém e pelo qual paga. Os clientes pagam apenas por aquilo que lhes é útil e lhes traz valor. Nada mais constitui qualidade” (DRUCKER apud SCUCUGLIA, 2001, p. 01). Por esta perspectiva, os únicos agentes capazes de medir a qualidade de um produto ou serviço são os clientes. Eles como destinatários finais têm a capacidade de avaliar dentro de todo o contexto colocado, e na prática, irão dizer, através do aumento ou diminuição do número de vendas, qual produto é possuidor de maior qualidade. Este talvez seja o conceito mais moderno e mais polêmico, em razão de manter o foco quase que exclusivamente no cliente.

“O conceito de qualidade evoluiu ao longo do século, mudando de uma atividade de inspeção e seleção de itens não conformes, com caráter fortemente corretivo, para o uso de técnicas estatísticas que garantiriam a qualidade do produto de forma preventiva” (CONTE; DURSKI, 2003, p. 02). Em seguida a ênfase alterou do produto para o processo, já que um processo com os padrões de qualidade desejados oferece como resultado um produto com a qualidade esperada. Paralelamente, passou-se a trabalhar com os sistemas de qualidade das empresas. Presentemente o conceito evoluiu, além dos limites da empresa, envolvendo toda a cadeia onde essa está arraigada.



Nota-se o quanto é conturbado definir qualidade. Até mesmo os autores mais respeitados não chegam a um consenso e, encontram com grande frequência num confronto de opiniões, e por vezes, com pontos de vistas aparentemente contraditórios.

De todo modo o ponto de vista mais amplamente utilizado é de que a qualidade de um produto ou serviço é determinada pela sua adequação ao uso. Isto significa que tanto a empresa quanto o cliente estão num mútuo acordo, situação que ocorre na hipótese em que se consegue garantir que o produto seja ideal para ambas as partes, seja adequado tanto para o cliente quanto para a empresa.

Nesta pesquisa, como o foco de análise está voltado aos processos licitatórios, não será trabalhado o conceito de qualidade sob a perspectiva do cliente e suas peculiaridades. Assim, busca-se eliminar uma boa parte da carga de subjetivismo da análise de qualidade dos produtos ou serviços.

A definição de qualidade levada a cabo para este estudo corresponde à definição de qualidade de conformidade, que significa a capacidade de atender aos requisitos originados no cliente. Implica na capacidade do processo em produzir exatamente o que é requerido. A qualidade de conformidade ocorre quando o produto ou serviço é produzido tal como planejado/projetado, atendendo a todas as especificações do projeto.

Outro aspecto que se passa a integrar ao conceito de qualidade para efeito deste estudo foi o cumprimento dos prazos para entrega dos produtos e serviços contratados. De tal forma, que o não cumprimento do cronograma estabelecido inicialmente no contrato, compromete sobremaneira a qualidade do produto ou serviço, tanto quanto o não cumprimento das suas especificações.

Assim, considerando que a qualidade é definida de forma diferenciada pelos mais diversos segmentos da sociedade, uma vez que sua percepção sobre os mesmos produtos ou serviços é construída a partir de suas necessidades, experiências e expectativas, trabalha-se com a idéia de qualidade de conformidade e observância do cumprimento dos prazos contratados na forma estabelecida nos respectivos editais.



2.3 Conceitos de economicidade

O princípio da economicidade está expresso no art. 70 da CF/88, bem como em diversos artigos da legislação extravagante. Encontra-se também de forma implícita no artigo 3º, caput, da Lei de Licitações, ao mencionar que o procedimento licitatório visa selecionar a proposta mais vantajosa.

Em cumprimento aos princípios norteadores da administração pública, os gestores da coisa pública estão obrigados a gerir os recursos públicos da maneira mais responsável e razoável possível, evitando despesas desnecessárias ou que causem desequilíbrio no orçamento de ente público.

Pode-se definir de maneira resumida a economicidade como a obtenção dos resultados desejados, utilizando-se dos mínimos recursos financeiros da entidade. Sendo possível, conforme Araújo, pela “união da qualidade, celeridade e menor custo na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos” (ARAÚJO, 2013, p. 01).

A respeito, Justen Filho destaca que: “A administração pública está obrigada a gerir os recursos financeiros do modo mais razoável. O princípio da economicidade pode reputar-se também como extensão do princípio da moralidade” (JUSTEN FILHO, 2005 apud PEREIRA, 2009, p. 04).

Dessa maneira, deve-se observar que os recursos públicos deverão ser administrados segundo regras da ética, bem como respeitando-se o princípio da probidade administrativa.

A economicidade pressupõe por parte do agente público a adoção da solução mais conveniente e eficiente sob o ponto de vista da gestão dos recursos públicos, levando-se em consideração a existência de uma relação sujeita a análise sob o prisma do custo/benefício.

De fato, em razão da realidade apresentada, na qual verifica-se que os recursos públicos são extremamente escassos, é de fundamental importância que sua utilização produza os melhores resultados econômicos e sociais do ponto de vista quantitativo e qualitativo.



3 A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

3.1 Análise da Teoria dos Custos de Transação

A teoria dos custos de transação desenvolvida por Williamson, quando de sua abordagem institucionalista das firmas e mercados, surgiu da necessidade de explicar que a maior eficiência produtiva é reflexo direto dos padrões de conduta dos agentes e da forma como as atividades econômicas são organizadas e coordenadas.

Fundada essencialmente no trabalho de Coase, que trata da existência e dos limites da empresa, a teoria dos custos de transação ganha efetivamente importância com os trabalhos de Williamson, publicados em 1975 e 1985, no âmbito da nova economia institucional, cujo objetivo é explicar a formação das instituições econômicas do capitalismo. Muitas outras contribuições exerceram igualmente um papel significativo e inspirador dos estudos realizados por Williamson. São exemplos a proposição de Commons sobre a transação como unidade fundamental de análise econômica, a importância da informação segundo as conclusões de Arrow, bem como os princípios da racionalidade limitada propostos por Simon (PEREIRA FILHO, 2009, p. 01).

Desta feita, Williamson se propôs a desenvolver um quadro teórico que propiciasse o estudo e a análise dos problemas inerentes ao funcionamento interno das organizações, sob a ótica de que estas são consideradas como substitutas do mercado na função de coordenar a produção.

“O enfoque da teoria dos custos de transação está na busca da maximização de resultados eficientes, a partir do comportamento dos indivíduos dentro de uma organização e da forma como estes são coordenados” (AZEVEDO apud PERES, 2007, p. 16).

Desta maneira, segundo esta teoria e no dizer de Perez, é de fundamental importância

[...] entender como se dá a transação e qual o comportamento dos indivíduos que transacionam, dado que uma das principais tarefas da organização econômica é coordenar as ações dos indivíduos para



buscar reduzir os custos de transação e, assim, promover o equilíbrio econômico desejado.

Dáí a importância das organizações de se realizar um acompanhamento cuidadoso das transações que realizam, com vistas a garantir um mínimo dispêndio de recursos possíveis, proporcionando uma maior eficiência na relação.

3.2 Pressupostos da teoria

A teoria dos custos de transação é alicerçada pela existência de dois pressupostos básicos, a saber: a) a racionalidade limitada dos agentes econômicos; e b) o oportunismo presente nas ações dos agentes econômicos. A presença desses dois elementos nas transações é que vem a caracterizar os chamados custos de transação.

No que tange aos aspectos comportamentais, é importante destacar que as análises conduzidas pela teoria dos custos de transação repousam sobre a racionalidade limitada do indivíduo e sua propensão ao oportunismo. Essas representam, de fato, suas duas hipóteses fundamentais. Em relação à racionalidade limitada, a ideia é que os indivíduos agem racionalmente, mas apenas de maneira limitada. Isto porque eles não dispõem de capacidade cognitiva suficiente para aprender, tratar e comunicar a integralidade de tudo o que se passa no mundo. Assim, pode-se dizer que existe sempre um conhecimento insuficiente sobre os fenômenos, o que representa um terreno fértil para as ações oportunistas, sendo estas definidas como a tendência dos indivíduos a tirar vantagens das assimetrias de informação geralmente presentes nas trocas. Consequentemente, os indivíduos são considerados pela teoria dos custos de transação como atores que buscam com frequência esconder informações importantes para o cumprimento dos contratos, bem como induzir, de maneira deliberada, a outra parte ao erro, sempre com o objetivo de privilegiar seus próprios interesses (PEREIRA FILHO, 2009, p. 01).

A racionalidade limitada, proposta por Simon (SIMON, 1957 apud MACEDO; FONTES, 2008, p. 2), sugere que “somente aqueles fatores que estão estreitamente ligados, casual e temporalmente, com a decisão, podem ser levados em consideração”.



Em virtude dessa racionalidade limitada, os agentes econômicos se apresentam como incapazes de prever e estabelecer ações corretivas, de forma antecipada, em detrimento de qualquer evento que venha a ocorrer em um momento futuro, na realização de uma transação, de maneira que os envolvidos possam levar em consideração as dificuldades ocasionadas pelas suas condutas futuras e que possam satisfazer os compromissos assumidos dentro da relação.

O oportunismo, definido por Williamson como a busca do interesse próprio com malícia, decorre da presença de assimetrias de informação, dando origem a problemas de risco moral e seleção adversa. A emergência potencial de oportunismo, *ex-ante* e *ex-post*, isto é, de ações que, através de uma manipulação ou ocultamento de intenções e/ou informações, buscam auferir lucros que alterem a configuração inicial do contrato, pode gerar conflitos no âmbito das relações contratuais que regem as transações entre os agentes econômicos nos mercados (FAGUNDES, 1997, p. 4).

É essa presença de assimetria de informações, configurada pelo fato de um dos agentes possuírem exclusividade de um determinado conhecimento de informações não disponível para os outros agentes, que acarreta problemas contratuais. Um desses problemas é “a possibilidade de que não existam incentivos suficientes para que a parte detentora da informação privilegiada se comporte de modo eficiente. Essa ausência de incentivos dá origem ao chamado *moral hazard* (risco moral)” (FAGUNDES, 1997, p. 5).

Para Kreps (1990 apud FAGUNDES, 1997, p. 5) “nas situações sujeitas ao risco moral, portanto, uma das partes da transação pode adotar atitudes que afetam a avaliação do valor do negócio por parte dos outros agentes envolvidos, sem que esses possam monitorar e/ou impor a execução perfeita de tais ações”.

Outro problema relacionado à assimetria de informações, mas não menos importante que o anterior, é o do oportunismo pré-contratual. Ele ocorre quando um primeiro agente, antes de realizar o contrato com um segundo agente, detém para si uma informação importante que era de interesse do segundo agente.

Desta feita, é a presença de racionalidade limitada e oportunismo que pode resultar em custos de transação. Ressalte-se que é a presença do oportunismo que faz com que as condutas dos agentes não se apresentem de forma confiável.



4 O CASO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DO MUNICÍPIO PESQUISADO

A pesquisa transcorreu pelo método indutivo, no momento que se partiu de situações particulares para se chegar a conclusões generalizadas. Realizou-se um levantamento de dados para identificar como ocorre o processo licitatório no município objeto de estudo.

O levantamento de dados iniciou-se com a verificação de editais publicados no ano de 2012, onde a Administração Pública Municipal iniciou processo de contratação de empresas para realizar obras na cidade. A partir dos editais buscou-se acesso aos cronogramas físico-financeiro das referidas obras, para, em seguida, realizar a verificação *in loco* do desfecho desses serviços, com o intuito de verificar a ocorrência de qualidade e economicidade, à luz da teoria dos custos de transação, nos processos licitatórios do referido município.

Inicialmente, ao se realizar uma detida análise da elaboração dos editais das licitações do município, pôde-se verificar a existência de cláusulas devidamente bem definidas como: o objeto a ser licitado, fonte de recursos (orçamento), condições de participação e apresentação das propostas, bem como a documentação constitutiva para devida habilitação, prazos contratuais, proposta de preços, procedimento de julgamento, classificação das propostas, adjudicação e homologação, fiscalização e recebimento das obras, preços e pagamentos, sanções administrativas, recursos administrativos e disposições finais e gerais. Deve-se destacar também que todos os editais analisados apresentaram como anexos: o projeto executivo e de implantação; e minuta de contrato a ser firmado.

No entanto, verificou-se que, de uma forma geral, os editais licitatórios do município que objetivam a contratação de obras de engenharia, não apresentam uma cláusula eficiente ao que se refere ao acompanhamento e fiscalização dessas obras, limitando-se a atribuir o importante serviço de fiscalização a servidor ou comissão a ser designados, quando o próprio município deveria possuir em seu corpo um setor específico para tal fim.

Para efeito de análise de conteúdo, através de pesquisa documental, obteve-se através da Comissão Permanente de Licitação - CPL do município, acesso aos

editais licitatórios incluindo os respectivos projetos executivos, e para efeito de pesquisa, analisou-se indutivamente, algumas obras licitadas no ano de 2012.

Especificamente, analisou-se três processos licitatórios realizados no ano de 2012:

- a) Processo Licitatório Tomada de Preço nº 002/2012/PMA – Tipo Menor Preço Global, Processo/Protocolo: 1301/2012 - 04/02/2012 - Obra de Iluminação e Urbanização de canteiros centrais da Avenida Marechal Floriano Peixoto, zona urbana do município.

Fora disponibilizado o aviso de publicação do edital ora mencionado no Departamento Estadual de Imprensa – DEI e bem como, no Diário Oficial dos Municípios, no site da FEMURN. Solicitou-se a contratação de uma empresa no ramo de engenharia para execução da obra de iluminação e urbanização de canteiros centrais da Avenida Marechal Floriano Peixoto, zona urbana do município, com prazo de 06 (seis) meses para execução e conclusão da mesma, conforme disposto no edital.

Analisando-se o projeto executivo e o cronograma físico e financeiro, são definidas as atividades a serem cumpridas, tais como: construção de dois quiosques, ponto de táxi, bem como, suas devidas instalações elétricas e hidráulicas. Com base na análise *in loco*, pode-se constatar a situação atual do andamento da obra.



Figura 1 - Imagens da Avenida Marechal Floriano Peixoto, no município pesquisado.
Fonte: Autores (2013)



Conforme a Figura 1 observa-se que o projeto inicial não foi executado no prazo estabelecido, no referido edital e que ocorreram modificações dentro da proposta. Visto que, uma obra licitada no ano de 2012 e que no final de 2013 se apresentava bastante atrasada, não é por demais concluir que a qualidade de conformidade resta comprometida. E pode-se ir mais além, pois não é nenhum exagero acreditar que o valor orçado para a referida obra será insuficiente, visto que a obra ainda está em andamento e não vem seguindo à risca os requisitos projetados.

b) Processo Licitatório Tomada de Preço nº 003/2012/PMA – Tipo Menor Preço Global, Processo/Protocolo: 1300/2012 - Obra de Urbanização e Iluminação urbana da Rua Moésio Holanda, zona urbana do município.

Iniciou-se o presente processo licitatório com base no aviso de publicação do edital ora mencionado, no Departamento Estadual de Imprensa – DEI e bem como, no Diário Oficial dos Municípios – no site da FEMURN. Solicitou-se a contratação de uma empresa no ramo de engenharia para execução da Obra de Urbanização e Iluminação urbana da Rua Moésio Holanda do município. No referido edital e projeto executivo constou que a obra deveria ser realizada no prazo de 03 (três) meses, período suficiente para ocorrer a execução e conclusão da mesma.

Passada a análise documental, realizou-se a visita *in loco* e assim pode-se constatar que os prazos não foram cumpridos e que a obra ainda não foi finalizada. A obra realizada, que para muitos possa parecer concluída, conforme a Figura 2, não cumpriu fielmente os requisitos projetados.



Figura 2 - Imagens da Rua Moésio Holanda, no município pesquisado.
Fonte: Autores (2012)

De acordo com o teor do edital, em que estabelece prazos de execução, e, sobretudo, com base no projeto executivo e cronograma físico financeiro da citada obra, a finalização da obra não ocorreu especialmente no que se refere ao paisagismo projetado.

c) Processo Licitatório Tomada de Preço nº 004/2012/PMA – Tipo Menor Preço Global, Processo/Protocolo: 1299/2012 – Execução de obras de pavimentação asfáltica com concreto betuminoso usinado a quente – CBUQ, de diversas ruas, na zona urbana do município.

Com base no aviso de publicação do edital, lançado no Departamento Estadual de Imprensa, o município iniciou procedimento legal para a contratação de empresa no ramo de engenharia para execução de obras de pavimentação asfáltica com concreto betuminoso usinado à quente - CBUQ, em diversas ruas da cidade, com prazo estipulado em 02 (dois) meses para execução da mesma. Ao analisar o projeto executivo e o cronograma físico financeiro, observa-se que no item prazo a execução da obra parece ter ocorrido normalmente, uma vez que no edital determinava um prazo de dois meses.



Figura 3 - Imagens de ruas do município pesquisado.
Fonte: Autores (2012)

No entanto, percebe-se que a Rua Moésio Holanda foi beneficiada em dois projetos, no anterior e neste. Em que pese ter-se constatado que realmente as ruas foram asfaltadas, é no mínimo curioso, o fato de uma mesma rua ser incluída em um projeto de urbanização e em outro que contempla a pavimentação asfáltica.

Outra inconsistência encontrada é que no objeto do edital fora especificado o serviço de pavimentação asfáltica das ruas e, no entanto, em boa parte delas houve o recapeamento, pois nas mesmas já havia uma pavimentação asfáltica, muito embora fosse de uma qualidade questionável.

Portanto, percebe-se claramente que o desenvolvimento dos editais licitatórios do município pesquisado, de maneira geral, apresentam inconsistências que influenciam diretamente na execução das obras contratadas, ocasionando o que a teoria dos custos de transação chamou de racionalidade limitada e oportunismo, permitindo que os eventuais contratos sejam mal geridos, talvez até de forma proposital, causando uma má gerência dos recursos públicos.



CONSIDERAÇÕES FINAIS

É certo que uma licitação, mesmo com seu emaranhado de regramentos, depende muito da maneira como se processa, uma vez que falhas na operacionalização do procedimento licitatório podem acarretar num contrassenso em um de seus principais objetivos, qual seja, o de proporcionar a proposta mais vantajosa para a administração pública.

É justamente por causa dessa ausência de conhecimento técnico por parte dos responsáveis em conduzir os procedimentos licitatórios que os pressupostos da teoria dos custos de transação, a racionalidade limitada e o oportunismo, se apresentam. Isso contribui fundamentalmente para que os fornecedores, até mesmo com uma porção de malícia, aproveitem-se da situação para auferir maiores lucros e, conseqüentemente, sacrifiquem a qualidade dos produtos necessários ao bom desempenho dos fins públicos do município.

Tendo em vista o estudo realizado sobre o procedimento licitatório e mais especificamente sobre os procedimentos licitatórios desenvolvidos neste município do Oeste Potiguar, estes sob o enfoque da teoria dos custos de transação, dimensionado no binômio qualidade/economicidade, constatou-se através dos casos acima analisados, que por sua vez, representam bem as práticas adotadas pelo município em estudo no que tange aos processos licitatórios desenvolvidos pelo mesmo, a presença de uma lacuna entre o que é projetado e o que efetivamente é executado.

Não se tem certeza ao certo se esse hiato se apresenta de forma espontânea ou se é provocado. O certo é que é justamente nesse espaço que se insere os pressupostos da teoria dos custos de transação, qual seja a racionalidade limitada e o oportunismo, fazendo com que se instale uma aparente economicidade, que na verdade encobre o mau gasto do erário público, bem como, fazendo com que a qualidade de conformidade não seja atingida.



QUALITY AND ECONOMICITY IN THE LIGHT OF THE TRANSACTION COST THEORY: a case study of public bidding processes of a city in Rio Grande do Norte

ABSTRACT

This study aims to verify the quality and economy in the bidding processes in a city in the mesoregion West Potiguar, in terms of transaction cost theory. Knowing that public bidding is required and the means necessary to be able to achieve the most advantageous proposal to the Public Administration when their need to acquire goods and services, there is often that the quality of these services or products purchased is not satisfactory and does not reach the desired economy. The factors that lead to this, according to the theory of transaction costs, are the presence of bounded rationality and opportunism in the relations of organizations. In practice, it appears that due to inconsistencies present in bidding notices, along with the opportunism of the bidders, the city has some difficulty in getting to meet desired quality in accordance to their engineering works.

KEYWORDS: PUBLIC MANAGEMENT. BID. TRANSACTION COST THEORY. ECONOMY. QUALITY.



REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2003.

ARAÚJO, Eugênio Rosa de. Princípio da Economicidade. **Sítio Revista Juristas**, 2013. Disponível em: <<http://www.juristas.com.br/informacao/revista-juristas/principio-daeconomicidade/195/>>. Acesso em: 11/2013.

CONTE, Antônio Lázaro e DURSKI, Gislene Regina. Qualidade. **Sítio da FAE**, 2003. Disponível em: <<http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/empresarial/5.pdf>>. Acesso em 10/2013.

FAGUNDES, Jorge. Economia Institucional: **Custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência**. Sítio da UFRJ, 1997. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/grc/pdfs/custos_de_transacao_e_impactos_sobre_politica_de_defesa_da_concorrancia.pdf>. Acesso em: 09/2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI**: O dicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: 3ª Edição totalmente revista e ampliada – Ed. Nova Fronteira, 1999.

GOMES, Paulo J. P. A Evolução do Conceito de Qualidade: dos bens manufaturados aos serviços de informação. **Sítio E-Lis**, 2004. Disponível em: <<http://eprints.rclis.org/bitstream/10760/10401/1/GomesBAD204.pdf>>. Acesso em: 11/2013.

MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva & FONTES, Patrícia Vivas da Silva. **Impacto da racionalidade limitada no processo decisório**: uma análise do comportamento de analistas contábil-financeiros. Sítio da USP, 2008. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/semead/11semead/resultado/trabalhosPDF/186.pdf>>. Acesso em: 1/12013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 25.ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MIRANDA, Henrique Savonitti. **Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

PEREIRA, Vanusa Batista. O Princípio da Economicidade no Âmbito das Licitações Públicas. **Sítio Contabilidade e Amazônia**, 2009. Disponível em: <http://www.contabilidadeamazonia.com.br/artigos/artigo_22economicidade.pdf>. acesso em: 11/2013.



PEREIRA FILHO, Antônio Dias. Teoria dos Custos de Transação. **Sítio Hoje em Dia**, 2009. Disponível em: <<http://www.hojeemdia.com.br/colunas-artigos-e-blogs/blog-de-opini-o-1.10994/teoria-dos-custos-de-transac-o-1.29400>>. Acesso em: 09/2013.

PERES, Ursula Dias. Custos de Transação e Estrutura de Governança no Setor Público. **RBGN**, São Paulo, Vol. 9, n. 24, 2007. Disponível em <<http://200.169.97.104/seer/index.php/RBGN/article/viewFile/81/76>>. Acesso em: 10/2013.

SCUCUGLIA, Rafael. A Polêmica Definição de Qualidade. **Sítio Gauss Consulting**, 2001. Disponível em: <http://www.gaussconsulting.com.br/artigos/polemica_qualidade.pdf>. Acesso em: 11/2013.