



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
CENTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**

Fabício da Costa Ferreira

**Custos de transação em licitações: análise da eficiência do processo de compra de
medicamentos por organizações públicas**

**Belo Horizonte
2020**

FABRÍCIO DA COSTA FERREIRA

Custos de transação em licitações: análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Administração.

Área de concentração: Finanças

Orientador: Prof. Antônio Artur de Souza, Phd.

**Belo Horizonte
2020**

Ficha catalográfica

F383c
2020 Ferreira, Fabrício da Costa.
Custos de transação em licitações [manuscrito] : análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas / Fabrício da Costa Ferreira. – 2020.
110 f.: il.

Orientador: Antônio Artur de Souza.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração.
Inclui bibliografia (f. 105-110).

1. Compras (Serviço público) – Teses. 2. Administração pública – Teses. 3. Governança – Teses. I. Souza, Antônio Artur de. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração. III. Título.

CDD: 658.72

Elaborado por Leonardo Vasconcelos Renault CRB-6/2211
Biblioteca da FACE/UFMG. – LVR/035/2020



Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Ciências Econômicas
Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração
Programa de Pós-Graduação em Administração

ATA DA DEFESA DE DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO do Senhor **FABRÍCIO DA COSTA FERREIRA**, REGISTRO N° 697/2020. No dia 17 de fevereiro de 2020, às 16:30 horas, reuniu-se na Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, a Comissão Examinadora de Dissertação, indicada pelo Colegiado do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração do CEPEAD, em 27 de janeiro de 2020, para julgar o trabalho final intitulado "Custos de transação em licitações públicas: análise da eficiência do processo de compra de medicamentos no âmbito do SUS", requisito para a obtenção do **Grau de Mestre em Administração**, linha de pesquisa: **Finanças**. Abrindo a sessão, o Senhor Presidente da Comissão, Prof. Dr. Antônio Artur de Souza, após dar conhecimento aos presentes o teor das Normas Regulamentares do Trabalho Final, passou a palavra ao candidato para apresentação de seu trabalho. Seguiu-se a arguição pelos examinadores com a respectiva defesa do candidato. Logo após, a Comissão se reuniu sem a presença do candidato e do público, para julgamento e expedição do seguinte resultado final:

APROVAÇÃO;

REPROVAÇÃO.

O resultado final foi comunicado publicamente ao candidato pelo Senhor Presidente da Comissão. Nada mais havendo a tratar, o Senhor Presidente encerrou a reunião e lavrou a presente ATA, que será assinada por todos os membros participantes da Comissão Examinadora. Belo Horizonte, 17 de fevereiro de 2020.

NOMES

ASSINATURAS

Prof. Dr. Antônio Artur de Souza.....	
ORIENTADOR (CEPEAD/UFMG)	
Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff.....	
(CEPEAD/UFMG)	
Prof. Dr. Tiago Alves Schieber de Jesus.....	
(CEPEAD/UFMG)	
Prof. Dr. Dirceu da Silva.....	
(FE/UNICAMP)	
Profª.Drª. Jacqueline Braga Paiva Orefici.....	
(FACEM/UFMG)	

Dedico este trabalho à minha esposa,
aos meus pais, ao meu irmão, a minha irmã e familiares.

Todos eles abriram mão de minha
presença em solidariedade aos meus
longos e difíceis momentos dedicados à
realização desta pesquisa. Lembrarei
sempre com muito carinho desses gestos
de amor e compreensão.

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus, que colocou em meu caminho pessoas de boa vontade para me auxiliarem na caminhada e na superação de desafios. Em segundo lugar ao meu orientador Prof. Antônio Artur pelo acolhimento como um de seus orientandos, além dos valiosíssimos conselhos e contribuições ao trabalho. De forma especial agradeço também à Cristina Fonseca, pelo encorajamento nessa jornada e pelo exemplo de força e dedicação; e à Ana Elisa pelo companheirismo, bom humor, torcida e apoio nos momentos em que precisei me ausentar do trabalho;

Agradeço também à Direção da Fiocruz MG por permitir conciliar minhas atividades profissionais com as atividades do mestrado; ao CEPEAD por possibilitar a realização deste curso de forma adequada e produtiva; e aos amigos do mestrado, cujo companheirismo e solidariedade se mostraram essenciais nessa trajetória.

Por fim, agradeço à minha esposa Viviane Ferreira, pela paciência e compreensão nos momentos de afastamento para os estudos e pelo seu amparo, que fizeram esta jornada ser mais agradável e frutífera.

*“Ninguém caminha sem aprender a caminhar, sem aprender a fazer o caminho caminhando,
refazendo e retocando o sonho pelo qual se pôs a caminhar.”*
Paulo Freire

RESUMO

A partir da teoria dos *custos de transação*, desenvolvida por Coase (1937) e Williamson (1979), observa-se uma perspectiva de análise relevante para o estudo dos processos envolvidos em aquisições de medicamentos em organizações públicas e dos mecanismos existentes na legislação que direcionam o comportamento dos agentes envolvidos nos processos licitatórios, além das relações contratuais entre o mercado fornecedor e as organizações públicas. Nesse contexto, as imperfeições das relações entre fornecedor e comprador decorrentes de elementos como assimetria informacional, incertezas e comportamentos oportunistas podem refletir em estratégias de ambas as partes da relação visando à garantia de seus interesses e, conseqüentemente, nos preços dos produtos negociados. Com o objetivo de analisar a eficiência das aquisições de acordo com os normativos e mecanismos de governança que disciplinam as compras públicas, o presente trabalho realiza uma comparação dos preços de aquisição de medicamentos por meio do processo licitatório em relação aos preços praticados no mercado privado. Foi feito o relacionamento de variáveis presentes no processo licitatório que se relacionam aos elementos da teoria de custos de transação para proceder sua constatação nas licitações públicas e sua influência nos resultados obtidos. Efetuou-se o levantamento de dados relacionados à aquisição de medicamentos no ano de 2019, por meio do Portal de Compras do Governo Federal e de sites especializados em vendas de medicamentos no mercado privado. Fez-se a comparação dos preços obtidos com os preços definidos pela ANVISA, no sentido de comparar os descontos auferidos nesses processos. Buscou-se ainda medir por meio de uma escala de referência, já adotada nos estudos de Eisenberg (2004), Mello e Slomski (2010) e Holzer e Kim (2006), os custos de transação verificados em processos licitatórios considerados eficientes e ineficientes, do ponto de vista dos preços obtidos. O estudo permitiu observar que os efeitos de alguns custos de transação envolvidos nas licitações públicas produzem resultados vantajosos em termos de ampliação da competitividade e obtenção de preços melhores. Por meio desta pesquisa verificou-se que o processo licitatório em geral é eficiente, se comparado aos preços praticados no mercado, ressalvando-se uma parcela das aquisições em que os preços tiveram distorções significativas, notadamente nos processos de aquisição por meio da modalidade de dispensa de licitação e aqueles processos com baixo quantitativo de itens. Essa análise permitiu observar também situações em que a administração pública se vê capturada por um mercado restrito, cujas condições competitivas podem elevar o valor médio das aquisições. A despeito disso, convém destacar que as organizações públicas possuem um relevante potencial para reduzir os preços de aquisição de medicamentos por meio de mecanismos de governança que permitam elevar seu poder de negociação oriundo dos grandes volumes dessas aquisições.

Palavras-chave: custos de transação, administração pública, licitações, eficiência, governança

ABSTRACT

Based on the theory of transaction costs, developed by Coase (1937) and Williamson (1979), there is a perspective of relevant analysis for the study of the processes involved in the acquisition of medicines in public organizations and the mechanisms existing in the legislation that direct the behavior of the agents involved in the bidding processes, in addition to the contractual relations between the supplier market and public organizations. In this context, the imperfections in the relationship between supplier and buyer resulting from elements such as informational asymmetry, uncertainties and opportunistic behaviors can reflect in strategies of both parties in the relationship aiming at guaranteeing their interests and, consequently, in the prices of the products negotiated. In order to analyze the efficiency of acquisitions in accordance with the rules and governance mechanisms that govern public biddings, the present work makes a comparison of the prices of purchase of medicines through the bidding process in relation to the prices practiced in the private market. The relationship between variables present in the bidding process that relate to elements of the theory of transaction costs was made to verify them in public tenders and their influence on the results obtained. Data was collected on the acquisition of medicines in 2019, through the Federal Government's Purchasing Portal and websites specializing in the sale of medicines in the private market. The prices obtained were compared with the prices defined by ANVISA, in order to compare the discounts obtained in these processes. It was also sought to measure by means of a reference scale, already adopted in the studies of Eisenberg (2004), Mello and Slomski (2010) and Holzer and Kim (2006), the transaction costs verified in effective and inefficient bidding processes, point of view of the prices achieved. The study allowed us to observe that the effects of some transaction costs involved in public licenses produce advantageous results in terms of expanding the audience and estimated better prices. Through this research it was found that the bidding process in general is efficient, when compared to the prices practiced in the market, except for a portion of the acquisitions in which the prices had significant distortions, notably in the acquisition processes through the dispensation bidding modality processes and those processes with a low quantity of items. This analysis also made it possible to observe situations in which the public administration is caught by a restricted market, whose competitive conditions may increase or the average value of acquisitions. In spite of this, it should be noted that public organizations have significant potential to reduce the prices of drugs purchased through governance mechanisms that allow them to increase their bargaining power or the large volumes of these acquisitions.

Keywords: transaction costs, public administration, bidding, efficiency, governance

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Desenho organizacional e custos de transação.....	29
Figura 02 – Relacionando governança com relações comerciais.....	38
Figura 03 – Relacionamento entre custos de transação e governança.....	49

LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Custos de transação avaliados nas aquisições.....	60
Quadro 02 – Escala para constatação das variáveis observadas	61
Quadro 03 – Principais custos de transação nas licitações e suas bases teóricas.....	71
Quadro 04 – Lista dos medicamentos que tiveram os preços analisados.....	72

LISTA DE TABELAS

Tabela 01– Cálculo do CAP vigente em 2019.....	75
Tabela 02 – Comparação dos preços obtidos em licitações com os obtidos no mercado.....	77
Tabela 03 – Diferença entre os preços absolutos em P_{lic} e P_m	81
Tabela 04 – Índice de custos de transação em que P_m foram mais vantajosos.....	82
Tabela 05 – Comparação dos índices de custos de transação em processos favoráveis e desfavoráveis para a administração pública.....	87
Tabela 06 – Índice de custos de transação em que P_{lic} foram mais vantajosos.....	89
Tabela 07 – Comparação entre os índices de custos de transação.....	91
Tabela 08 - Mecanismos de governança a serem aprimorados nas legislações	93

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Evolução do total das compras governamentais realizadas pelo SUS.....	18
Gráfico 02 - Mecanismos de governança e custos de transação.....	62
Gráfico 03 – Variação do percentual de desconto PMVG – PMC.....	79
Gráfico 04 – Índice de custos de transação em que P_m foram mais vantajosos	84
Gráfico 05 – Custos de transação em que P_{lic} foram mais vantajosos.....	87

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ICT	Índice de Custos de Transação
PIB	Produto Interno Bruto
TCU	Tribunal de Contas da União
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
CMED	Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos
CAP	Coefficiente de Adequação de Preços
PMVG	Preços Médios de Venda ao Governo
PMC	Preço Médio de Venda ao Consumidor
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
P_{lic}	Preço do produto obtido em licitações
P_m	Preço do produto obtido no mercado privado
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
CRA	Conselho Regional de Administração
AFE	Autorização de Funcionamento de Empresa
CT_{ac}	Custos de Transação <i>ex-ante</i>
CT_{pc}	Custos de Transação <i>ex-post</i>
CT_{lic}	Custos de Transação <i>da execução da licitação</i>
PPC	Paridade do Poder de Compra
PIB	Produto Interno Bruto
RNBPC	Rendimento Nacional Bruto <i>per capita</i>

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Tema de pesquisa.....	14
1.1.1 Problema de pesquisa	19
1.2. Justificativa	20
1.3. Objetivos	22
1.3.1. Objetivo geral.....	22
1.3.2. Objetivos específicos.....	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	23
2.1. A perspectiva de análise da teoria dos custos de transação	24
2.2. A teoria da firma e as transações entre organizações	26
2.2.1 A relação entre comprar de terceiros e ter produção própria por parte das organizações	27
2.2.2. O desenho organizacional como decisão do administrador para reduzir custos de transação.....	30
2.3. A teoria dos custos de transação, seus atributos e elementos	34
2.3.1. As formas contratuais e estruturas de governança.....	35
2.3.2. As relações contratuais e os elementos incerteza, oportunismo e assimetria informacional.....	37
2.3.2.1 O elemento incerteza.....	37
2.3.2.2 O elemento oportunismo	41
2.3.2.3 Assimetria informacional	43
2.4. Teoria da agência e governança corporativa	45
2.4.1. Teoria da agência.....	46
2.4.2. Governança corporativa e governança pública	48
2.5. Estudos recentes sobre custos de transação e governança.....	52
2.6. As licitações no âmbito das organizações públicas e os mecanismos de governança determinados pela legislação	54
3. METODOLOGIA	60
3.1. População e amostra.....	65
3.2. Coleta de dados	66
4. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	69
4.1 A teoria sobre custos de transação e a legislação sobre os processos licitatórios.....	69
4.1.1 Fase do planejamento da licitação: <i>ex-ante</i> (CT _{ac}).....	69

4.1.2	Fase do monitoramento da licitação: <i>ex-post</i> (CT_{pc}).....	70
4.1.3	Fase de execução da licitação (CT_{lic})	71
4.2.	Os critérios para a seleção dos preços de medicamentos estudados	74
4.3.	A comparação dos preços praticados nas aquisições públicas (P_{lic}) com os praticados em aquisições privadas (P_m).....	77
4.4.	Análise dos custos de transação envolvidos nas fases dos processos licitatórios.....	84
4.4.1	Processos licitatórios em que os preços foram desvantajosos, comparativamente aos preços praticados no mercado.....	84
4.4.1.1.	O planejamento das licitações nos processos em que o P_m foi mais vantajoso	85
4.4.1.2.	A execução das licitações nos processos em que o P_m foi mais vantajoso	87
4.5.1.	Processos licitatórios em que os P_{lic} foram vantajosos, comparativamente aos preços praticados no mercado	88
4.5.1.1.	O planejamento e a execução das licitações nos processos em que o P_{lic} foi mais vantajoso ...	90
4.6.	Discussão dos resultados com base na teoria dos custos de transação.....	96
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	100
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	105

1. INTRODUÇÃO

1.1 Tema de pesquisa

A conjuntura econômica brasileira caracteriza-se como um cenário desafiador para as contas públicas e, conseqüentemente, para as instituições governamentais em todos os âmbitos e esferas de poder. Esse cenário delinea-se pelo crescente déficit fiscal nos últimos cinco anos, pela crise de representatividade no campo político e pela necessidade por parte das organizações públicas de dar respostas efetivas às demandas dos cidadãos. Dentre esses problemas complexos que marcam a história brasileira recente, a crise econômica, que segundo Rossi e Mello (2017) pode ser considerada como uma das maiores já registradas, destaca-se como um dos elementos desencadeadores na queda da arrecadação e no crescente déficit fiscal, conforme salientam Souza Júnior e Santos Almeida (2017). Nesse sentido, Matias-Pereira (2017), utilizando-se de dados do Banco Central, destaca as condições da dívida pública, que em 2015 correspondia a 66,5% do PIB, passando para 70% do PIB em 2016 e para 84% do PIB em 2017.

O aumento da dívida proporcionou a intensificação de discussões por parte das lideranças políticas e econômicas brasileiras de assuntos como a sustentabilidade das contas públicas e o aprimoramento das instituições para atingirem seus objetivos de forma mais eficiente, sendo a busca dessa eficiência exposta no sentido do alcance dos objetivos organizacionais com a utilização dos recursos disponíveis de forma diligente, econômica e inteligente. Com isso, tem-se um ambiente de pressões nas organizações públicas para a redução de custos sem, contudo, deixar de entregar resultados efetivos à sociedade. Ou seja, a questão da eficácia também se salienta quando se trata do alcance dos resultados pelas organizações, uma que as pressões se dão no sentido da resolução de problemas de forma ágil e objetiva. Tem-se, portanto, a busca da eficiência, que implica em fazer mais com menos e a busca da eficácia, que significa o alcance palpável e certo dos objetivos predefinidos.

Acrescente-se que o cenário adverso para as contas públicas exigiu por parte do governo federal a imposição de um teto de gastos, por meio da Emenda Constitucional 95/2016, que na prática limita o gasto público à variação da inflação pelo IPCA. Conforme Matias-Pereira (2017), o principal objetivo do teto de gastos é permitir que o ritmo de aumento de despesas fique sob controle, por meio da definição de uma regra geral que defina limites para o aumento de despesas em termos globais. O denominado novo regime fiscal visa alcançar no futuro o equilíbrio sustentável das contas públicas.

Para as instituições públicas se enquadrarem nos limites impostos pelo teto de gastos terão que aprimorar a execução de suas atividades, com a finalidade de fazer face à demanda crescente de serviços públicos sem abrir mão da qualidade e do acesso igualitário por todos os cidadãos. Esse contexto gera discussões sobre formas de aprimoramento das atividades desenvolvidas por organizações públicas, e, nesse sentido, o processo licitatório se constitui como um componente importante a ser analisado e trabalhado no sentido da redução de custos e aperfeiçoamento das formas de planejar e controlar as relações entre fornecedores e órgãos públicos (CARVALHO, 2017, p. 166-167); (CAMPELO, 2016, p. 64-65) e (DE MOURA CAVALCANTE e SANTOS, 2018, p. 186-187).

As licitações são disciplinadas pela Lei n.º 8.666/93 e outros normativos correlatos, cujo propósito é descrever de forma clara e objetiva as demandas das organizações públicas por aquisições e contratações de serviços, além de possibilitar ampla divulgação e participação às empresas interessadas em fornecer para a Administração Pública. Destaca-se que o processo licitatório, por meio da ampla participação de empresas, pressupõe que a competição entre fornecedores será feita de forma justa, com produtos padronizados e descritos corretamente, além de fornecedores dotados de todas as informações disponíveis sobre o objeto a ser fornecido, possibilitando à Administração Pública fazer aquisições com preços vantajosos. Com isso, tem-se mecanismos de governança externa na relação entre fornecedores e administração pública para evitar *overpricing* e também mecanismos de governança interna para evitar práticas de corrupção por parte dos agentes públicos envolvidos.

No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), regulado pela Lei n.º 8.080/90 o processo licitatório encontra as peculiaridades inerentes à natureza dos produtos e serviços a serem

adquiridos para resolver demandas associadas a tratamentos médicos e pesquisas. Nesse sentido, não raras vezes os produtos e serviços adquiridos no âmbito do SUS são fornecidos por poucas empresas especializadas nesses itens ou até mesmo fornecedores exclusivos. Tal situação pode contribuir para relações contratuais desfavoráveis às organizações públicas, com preços de aquisições de insumos e medicamentos maiores do que os praticados no mercado. Essa característica pode ser verificada no Painel de Compras do Governo Federal em 2018, no qual o número de inexigibilidades de licitação, que é a modalidade de compra utilizada quando o fornecedor de determinado item é exclusivo, representaram R\$ 4,2 bilhões, ao passo que os pregões, modalidade em que a competição de fornecedores é viável, representou R\$ 3,1 bilhões no âmbito do Ministério da Saúde. Não obstante, de acordo com a Lei 8.666/93, todos os processos licitatórios, sejam eles inexigibilidades, dispensas de licitação ou pregões eletrônicos demandam procedimentos executados por servidores públicos para planejar, monitorar e executar as compras e contratações. Tais procedimentos e processos de trabalho desencadeiam custos de transação visando garantir a observância de todos os preceitos legais.

A análise dos processos licitatórios, com base na teoria dos custos de transação, possibilita a compreensão do esforço para mitigar o comportamento oportunista de fornecedores, as incertezas presentes nas relações contratuais com o poder público e a assimetria informacional decorrente de contratações mal planejadas ou incompletas. Os elementos presentes nos custos de transação tanto da administração pública, quanto de relações contratuais do mercado privado têm sido estudados no campo da economia e no campo da teoria institucional. No campo da teoria institucional uma contribuição importante proposta por North (1990) é a de que atores envolvidos nas organizações buscam maximizar seus interesses levando em consideração variáveis como a incerteza, o oportunismo, os riscos envolvidos nas trocas e a assimetria informacional. Percebendo a presença desses elementos, as organizações implementam processos, mecanismos e sistemas para garantir a execução de seus interesses, e evitar processos ineficientes e desvios em relação aos seus objetivos perseguidos.

Dentro da concepção do Neoinstitucionalismo Econômico, os autores Júnior, da Costa e Mendes (2016) apontam alguns tópicos relevantes da abordagem teórica: teoria da escolha racional, dos incentivos, dos custos de transação propriamente dita, dos jogos, da escolha

pública e do principal-agente (teoria da agência). Por conseguinte, no campo teórico da economia, Peres (2007) faz considerações relevantes sobre os custos de transação ao resgatar o artigo seminal de Coase (1937), em que define os custos de transação como aqueles custos incorridos para negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos fazendo com que as transações sejam custosas e os mercados falhem em alcançar um equilíbrio eficiente. Essa vertente teórica assume que a economia real opera de forma diferente do modelo neoclássico, que prevê que os preços ajustar-se-iam ao equilíbrio em função da necessidade de consumidores e organizações maximizarem seus ganhos e utilidades respectivamente. Dessa forma, teríamos uma situação em que as quantidades que os vendedores desejam ofertar, dado um preço estabelecido, são as mesmas que os compradores desejam comprar.

A teoria dos custos da transação se sustenta por refutar essa hipótese de equilíbrio perfeito ao considerar que os agentes que efetuam as transações possuem viés oportunista, utilizam-se condições de monopólio, e são submetidos a condições de assimetria informacional e, além disso, há o agravo na esfera pública gerado por incertezas e por falta de credibilidade na execução de projetos e contratos. Mello (2007) salienta que em organizações públicas, os mecanismos para mitigar os custos de transação são constituídos por diversos arranjos que buscam tornar críveis os compromissos assumidos, restringindo os graus de liberdade de comportamento oportunista. Aplicando-se a teoria dos custos de transação às compras e contratações da administração pública federal, Lamarão (2013) relaciona a multiplicidade de mecanismos existentes na legislação e normatização que disciplinam as compras públicas e os contratos administrativos, como, a previsão de duração dos contratos por mais de um exercício financeiro e as cláusulas que asseguram a repactuação do contrato ao longo desse exercício.

O debate acerca de temas relacionados às relações contratuais entre organizações públicas e fornecedores permite também a discussão de mecanismos de monitoramento, controle e avaliação dessas relações comerciais. À vista disso, Williamson (1979) desenvolveu a teoria dos custos de transação no sentido da análise das estruturas de governança utilizadas pelas organizações para mitigar esses custos e viabilizar as relações contratuais de forma adequada entre as partes. Desta forma, as estruturas de governança tratadas Williamson (1979), têm

como objetivo evitar condutas oportunistas entre os agentes nas transações, além de dirimir incertezas e assimetrias informacionais.

Nas definições de Peres (2007), as estruturas de governança são responsáveis por coordenar as ações dos indivíduos e controlar as condutas pautadas pela racionalidade limitada e pelo comportamento oportunista. Peres (2007) menciona ainda o artigo seminal de Williamson (1985), que ressalta que o objetivo dessas estruturas é o de minimizar os custos de transação. A compreensão dos custos de transação envolvidos nas relações entre organizações públicas e seus fornecedores é relevante para se evidenciar os custos envolvidos em contratações imperfeitas, uma vez que a assimetria informacional e a incerteza fazem com que o mercado eleve seus custos quando submetidos a esse tipo de ambiente de troca. Aliado a isso, o comportamento oportunista também é um elemento de destaque em contratações públicas, principalmente no setor de saúde, cujo mercado tem como característica a dependência de empresas especializadas no fornecimento de determinados insumos e equipamentos, levando a uma situação de fragilidade na relação contratual por parte das organizações públicas pertencentes ao SUS, conforme destacam Gadelha, Costa e Maldonado (2012). Notadamente em relações contratuais com características de captura por parte dos fornecedores, podem ser verificadas estimativas de preços acima do valor normal de mercado, na formulação de cartéis em licitações e, conforme Reis (2018), na adoção de estratégias autointeressadas em relação a prazos e padrões de qualidade de bens e serviços como forma de recuperar perdas incorridas durante a disputa de preços. Têm-se por meio da legislação que regem as licitações públicas e outros normativos, por exemplo, a Lei 8.666/93, a Lei 10.520/02 e a Instrução Normativa nº 05/17, os mecanismos de governança adotados pela Administração Pública para orientar a conduta dos agentes, além de possibilitar a compreensão entre as partes das regras, direitos e obrigações envolvidas nas transações.

Dada essa contextualização, a proposta do presente trabalho é fazer uma análise da eficiência do processo licitatório para aquisição de insumos e medicamentos no âmbito do SUS sob a perspectiva dos custos de transação, identificando e comparando os preços obtidos em licitações com os praticados no mercado privado. Ademais, serão ainda avaliados os custos de transação envolvidos *ex ante*, *ex-post* ao processo licitatório e os custos associados à execução

da licitação por meio do Índice de Custos de Transação (ICT) desenvolvido no presente trabalho.

O proveito acadêmico dessa pesquisa se fundamenta no fato de que a dinâmica das aquisições de medicamentos e também de outros itens em órgãos públicos possui o mesmo arcabouço legal, semelhante contexto orçamentário e formas de processo e de funcionamento. Por esse motivo, os resultados dessa pesquisa podem fornecer um suporte relevante para inferências sobre os processos licitatórios de parte das organizações públicas pertencentes ao SUS a partir do enfoque da teoria dos custos de transação e dos mecanismos de governança adotados nesses processos. A partir desse estudo, será identificado em qual fase se encontram os maiores custos de transação incorridos nas licitações públicas, além de analisar os mecanismos de governança existentes nos normativos legais das licitações que podem ser aprimorados para se atenuar esses custos. Ao final do estudo, espera-se fazer uma contribuição teórica para as finanças no âmbito público pesquisando sobre os custos de transação e estruturas de governança, e, além disso, realizar uma contribuição prática identificando a relação entre os custos de aquisição de insumos e medicamentos no âmbito do SUS em comparação aos preços praticados no mercado.

1.1.1 Problema de pesquisa

A partir da contextualização descrita na seção anterior e, levando-se em consideração a breve introdução sobre teoria dos custos de transação e sobre governança, propõe-se o problema de pesquisa que este trabalho busca estudar:

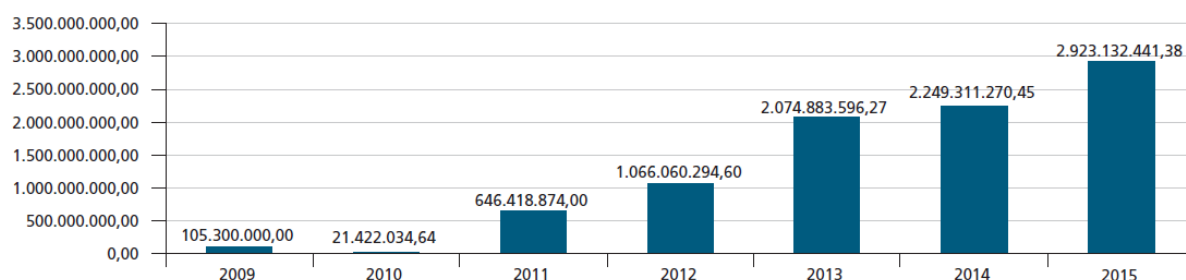
“Sob a perspectiva dos custos de transação incorridos em licitações, o processo de compras de medicamentos realizados no âmbito do SUS constitui-se para administração pública em uma ferramenta eficiente quando comparado seus preços e percentuais de economia obtidos em relação aos praticados no mercado privado?”

1.2. Justificativa

Conforme destaca Varrichio (2017), o mercado farmacêutico brasileiro foi estimado em R\$ 22 bilhões em 2010 e ocupou a sétima posição no ranking mundial por países em 2015. Contudo, a autora destaca que apesar do tamanho do mercado farmacêutico brasileiro, a base produtiva é frágil para a produção de medicamentos, e isso prejudica a prestação universal dos serviços de saúde. Nesse sentido, a realidade brasileira possui características como i) dependência tecnológica de empresas estrangeiras; ii) oligopólio no mercado interno, com elevada barreira à entrada; iii) domínio de empresas multinacionais; iv) crescente e robusto déficit na balança comercial para esses itens; e v) geralmente importação líquida de tecnologia.

Por conseguinte, em função do estabelecimento por parte da Constituição Federal de 1988 da saúde como direito básico ao cidadão brasileiro e, mais tarde, da Política Nacional de Medicamentos em 1998, em que o fornecimento de medicamentos é entendido como um insumo essencial para a promoção e recuperação da saúde, Varrichio (2017) afirma que o SUS configura-se como o maior comprador de fármacos, medicamentos e equipamentos no Brasil, caracterizando-se como um grande mercado consumidor nas diversas esferas de poder e organizações públicas de saúde responsáveis pela aquisição desses medicamentos. O gráfico abaixo sintetiza a evolução das compras em valores nominais e destaca a relevância de se estudar o processo de aquisição não só de medicamentos, mas de todos os outros insumos, medicamentos e materiais necessários ao funcionamento do SUS:

Gráfico 01 - Evolução do total das compras governamentais realizadas pelo SUS, entre 2009 e 2015



Fonte: adaptado de Varrichio (2017)

Não obstante ao tamanho do mercado de medicamentos no Brasil, a dependência de fornecimento desses itens por grandes empresas é uma característica marcante e passível de verificação nos processos licitatórios nas organizações públicas, sendo as pesquisas relacionadas à aquisição de medicamentos relevantes em função dos altos valores envolvidos e às necessidades da sociedade por aprimoramentos nos processos de aquisição.

O trabalho de Luz (2017) destaca que o volume de medicamentos adquiridos somente pelo governo federal representou R\$ 34,6 bilhões de reais no período de 2006 a 2013. Contudo, a autora ressalta que o valor gasto com aquisições de medicamentos por meio de licitações públicas no período triplicou, enquanto que o volume das aquisições somente dobrou. Ou seja, os gastos para as aquisições têm aumentado proporcionalmente mais do que o volume adquirido, sendo necessário investigar os fatores condicionantes a essa relação desfavorável à administração pública.

Dado esse contexto, essa pesquisa se mostra relevante por contribuir para o debate sobre os custos de transação e governança em licitações no contexto da administração pública, sendo, portanto, a pertinência do tema relacionada também ao cenário de restrições orçamentárias e de ajustes nas formas de funcionamento dessas organizações. Dessa forma, por meio das discussões sobre os custos de transação, pretende-se compreender o relacionamento desses custos com o processo de aquisição via licitações e apontar aprimoramentos possíveis visando contribuir com a eficiência desse mecanismo de compra.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo geral

Analisar a eficiência do processo licitatório para aquisição de medicamentos no âmbito do SUS sob a perspectiva dos custos de transação, identificando e comparando os preços obtidos em licitações com os preços praticados em sua forma alternativa de aquisição, ou seja, diretamente no mercado privado.

1.3.2. Objetivos específicos

- i. Identificar e analisar os custos de transação existentes nas licitações públicas, ou seja, na perspectiva de Coase (1937), os custos em planejar as compras, negociar preços, além de custos em monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos nas transações;
- ii. Considerando os elementos incerteza, oportunismo e assimetria informacional, formular um índice para avaliação de custos de transação envolvidos *ex ante*, *ex-post* e os custos associados à execução do processo licitatório;
- iii. Avaliar, por meio do índice, em qual das três partes citadas acima se encontra a maior incidência de custos de transação incorridos nas licitações públicas, possibilitando a comparação dessas etapas nos processos licitatórios eficientes e nos processos licitatórios não eficientes;
- iv. Comparar os preços de medicamentos obtidos por meio das negociações efetuadas nas licitações públicas com os praticados no mercado privado, a fim de se analisar a eficiência dessa modalidade de compra no âmbito do SUS com base na literatura abordada neste trabalho;
- v. Analisar os mecanismos de governança existentes nos normativos legais das licitações públicas e as estratégias que podem ser aprimorados para a eficiência dos processos licitatórios.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção, serão abordadas as relações e os pressupostos da teoria dos custos de transação, além dos pontos de contato dessa vertente teórica com o *design* das organizações para minimizar esses custos e com os processos, estruturas e mecanismos de governança envolvidos nas licitações públicas. O contexto de análise desses temas se situa nas relações entre as organizações, seus contratos, os comportamentos entre os agentes, os resultados dessas relações e elementos que constituem o pano de fundo dessa dinâmica, que são: a incerteza, o comportamento oportunista e a assimetria informacional.

As estruturas e mecanismos de governança consistem em temas importantes de análise para a teoria dos custos de transação, uma vez que, para o contexto das organizações públicas, constituem-se tanto dos departamentos encarregados de gerenciar as contratações, dos instrumentos prescritos pela legislação e normativos que disciplinam o tema quanto dos departamentos de auditoria, com a responsabilidade de monitorar a conformidade das relações contratuais dentro desses normativos. Dessa forma, os mecanismos de governança se caracterizam pelas práticas adotadas pelas estruturas de governança para a consecução dos objetivos organizacionais, conciliando os interesses antagônicos das partes nas relações contratuais.

As seções seguintes dividem-se na primeira parte nos desenvolvimentos iniciais das teorias analisadas por meio de seus autores principais; em seguida, são tratados os estudos recentes dessas teorias no contexto brasileiro e também no contexto das contratações públicas, que são o objeto de estudo desse trabalho. Após o referencial teórico, é apresentada a metodologia, com a forma de desenvolvimento das análises propostas, a amostra pesquisada e a forma de coleta de dados. Em seguida, são trazidos a debate os resultados encontrados, e, por fim, são apresentadas as conclusões do trabalho de forma a relacionar os resultados da pesquisa com a teoria utilizada para explicar os fenômenos.

2.1. A perspectiva de análise da teoria dos custos de transação

A abordagem sobre custos de transação localiza-se no campo teórico da economia, em perspectivas ligadas à Nova Economia Institucional, como sugere Williamson (1979), com enfoque na explicação do funcionamento de instituições levando-se em consideração a frequência das transações efetivadas, os tipos de ativos transacionados e as estruturas de governança para equilibrar as relações entre os agentes. Adicionalmente, quando se analisa essa abordagem do ponto de vista da administração, pode-se situar essa teoria no campo do Neoinstitucionalismo Econômico, conforme North (1991). Para o autor, as instituições são construtos humanos estruturados pela interação política, econômica e social. Elas consistem em construtos informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis e direitos de propriedade).

Por meio das instituições é que se dão as relações contratuais e transações, sendo o estudo de como são formados esses construtos humanos uma forma de se construir um melhor entendimento das organizações e das relações entre elas. Nesse sentido, o trabalho de North (1991) demonstra que a maximização da riqueza entre indivíduos e a cooperação funcionam bem em ambientes com regras definidas e informações claras entre as partes. Entretanto, a cooperação se torna mais difícil na medida em que se evidenciam incertezas entre as partes e que as transações são menos recorrentes. O autor destaca que tanto instituições econômicas como políticas são partes essenciais de uma matriz institucional efetiva, e o papel das instituições é determinante para as soluções cooperativas entre os agentes, possibilitando a redução dos custos de produção e de transação. As perspectivas de Williamson (1979) e North (1991) possibilitam o entendimento de aspectos relevantes entre as organizações e das relações contratuais entre elas. A partir disso, evidenciam-se seus vieses, como o comportamento oportunista, a racionalidade limitada, as incertezas e, conseqüentemente, os custos inerentes a esses vieses.

No que se refere aos custos de transação, convém destacar que o início da abordagem desses custos foi feita por Coase (1937), ao se investigar o motivo do surgimento das organizações e das decisões dos administradores entre terceirizar determinadas atividades ou verticalizar a produção. A análise das transações pela perspectiva desse autor se apresenta relevante para o entendimento da relação órgão público x fornecedor, por ter como objetivo obter eficiência,

ou seja, minimização dos custos associados aos procedimentos envolvidos nas aquisições e contratações.

Os custos de transação se apresentam como aqueles que excedem ao mínimo preço possível do produto, indicando que existem custos que estão além dos processos produtivos e que devem ser levados em consideração. Acrescente-se que, por essa perspectiva teórica, os custos de transação mudam conforme as características da transação e do ambiente competitivo. Nesse sentido, serão explicitados no decorrer desse trabalho que o ambiente e os processos envolvidos nas licitações públicas podem contribuir para relações comerciais eivadas por incertezas, comportamentos oportunistas entre as partes e assimetria informacional. Tais elementos se constituem em variáveis desencadeadoras dos custos em se transacionar com as organizações públicas por parte dos fornecedores.

Quando se analisam as organizações públicas, os custos de transação se manifestam nas etapas envolvidas nas licitações, e, na perspectiva de Hermann (1998, p. 4), esses custos se manifestam *ex-ante*, envolvendo os custos em desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais; *ex-post*, que se relacionam aos custos de monitoramento e controle dos contratos e relações comerciais; e os custos associados à execução da licitação, abrangendo os custos de elaboração do edital, de realização da habilitação e julgamento das propostas, de publicação dos vencedores e os custos associados ao tempo decorrido entre a necessidade da compra e o recebimento do produto.

Para a análise da eficiência do processo licitatório importa definir o conceito de eficiência para esse trabalho como sendo o alcance de preços para a compra de medicamentos que não ultrapassem os valores praticados no mercado e nem os valores pré-definidos pela ANVISA por meio da tabela CMED, instituída pela Lei nº 10.742, de 06 de outubro de 2003. Ou seja, a eficiência analisada implica no alcance do objetivo de fazer as aquisições de medicamentos de forma vantajosa economicamente para as organizações públicas. Tal conceito de eficiência se encontra alinhado à definição do dicionário Michaelis (2020) em que eficiência significa a capacidade de realizar bem um trabalho ou desempenhar adequadamente uma função. Dessa forma, diferenciando-se do conceito de eficácia pelo mesmo dicionário, que está relacionado a

capacidade de produzir o resultado esperado, ou de realizar um ato específico, sem, contudo, a verificação dos recursos utilizados para o alcance desse ato.

A definição dos conceitos de eficiência e eficácia é importante para o enquadramento correto das análises feitas neste trabalho e, por sua vez, para a compreensão dos custos de transação entre as partes fornecedora e compradora, é necessário compreender também a discussão sobre o desenho organizacional e as formas contratuais. Nesse sentido, a seção seguinte aborda alguns pontos do trabalho de Coase (1937) apoiado pela afirmação de Maher (1997) que considera a compreensão dos custos de transação como crucial para o entendimento dessas características organizacionais e para o alcance dos objetivos de forma eficiente.

2.2. A teoria da firma e as transações entre organizações

As discussões trazidas por Coase (1937) e ampliadas por Williamson (1979) sobre os custos incorridos pelas organizações na produção de determinados bens ou serviços permitiram o desenvolvimento da compreensão das razões de se terceirizar determinadas atividades, além de contribuírem para o aprimoramento de análises de organizações sob a perspectiva da microeconomia. Essas análises são relevantes para o entendimento do comportamento dos administradores nas empresas no sentido da busca de lucro, na compreensão das imperfeições e funções do mercado e no entendimento da utilização eficaz dos recursos de produção próprios ou de terceiros.

Um ponto essencial da teoria dos custos de transação trazida por Coase (1937) é a de que esses custos são aqueles incorridos para negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, fazendo com que as transações sejam custosas e os mercados falhem em alcançar um equilíbrio eficiente. Nesse sentido, o autor analisa como se dá o surgimento das organizações e como são tomadas as decisões de se terceirizar determinadas atividades ao mercado ou de se verticalizar todos os serviços em uma mesma firma.

O propósito do trabalho do autor é explicar por que, de um lado, a teoria econômica assume que os recursos são alocados pelo mecanismo de preço e, por outro lado, esses recursos são alocados de acordo com a coordenação do empresário. Coase (1937, p. 389) buscou explicar

como se dá a escolha dessa alocação. O autor observa que, fora da firma, as trocas são feitas por meio da estrutura de mercado, com os preços definidos pela função oferta e procura. Já dentro da firma, as transações de mercado são substituídas por uma estrutura complexa e coordenada, desencadeando em custos para o monitoramento e regulação das transações.

A decisão entre produzir de forma própria ou terceirizar passa pela análise dos custos de transação envolvidos nesse processo, e, no caso das organizações públicas, esse tipo de decisão deve levar em consideração também os custos de transação associados à execução do processo licitatório, com todas as etapas definidas pela Lei 8.666/93, e dos respectivos procedimentos para a prestação de contas dos valores despendidos, da forma como o processo foi executado e dos critérios para julgamento das propostas apresentadas pelos fornecedores. Nesse sentido, a avaliação entre produzir ou comprar de terceiros por parte da administração pública deve levar em consideração também como o mercado fornecedor está estruturado para atender a demanda das organizações públicas e as relações competitivas desse mercado no fornecimento de produtos e serviços. Dessa forma, existem os custos de transações associados ao planejamento das aquisições por parte da administração pública, os custos relacionados à execução dos procedimentos previstos pela legislação para se realizar uma licitação. Há ainda os custos de transação associados a possíveis comportamentos oportunistas por parte de fornecedores quando em situações de fragilidade por parte da administração pública para itens como o fornecimento de medicamentos, mercado esse caracterizado por oligopólio e dependência de empresas multinacionais, conforme aponta Varrichio (2017).

2.2.1 A relação entre comprar de terceiros e ter produção própria por parte das organizações

A análise do *trade-off* entre fabricar os produtos necessários ao funcionamento de uma organização e comprar no mercado exige do administrador a análise crítica dos elementos relacionados aos custos de transação dessa decisão. Há que se levar em consideração as incertezas relacionadas à relação contratual, a frequência em que as transações são feitas, a disponibilidade de produtos e fornecedores no mercado, os riscos associados a possíveis fornecedores oportunistas e a assimetria informacional existente entre o que a organização

demanda e o que o mercado irá oferecer. Segundo Coase (1937), quando os custos de se terceirizar parte da produção são maiores do que os de se fabricar o componente, o administrador tende a agregar essa produção dentro da empresa, fazendo com que a empresa aumente seu tamanho. Em síntese, o autor argumenta que há um custo quando determinada empresa com fins lucrativos busca fazer suas transações no mercado. Ou seja, os preços de mercado não estão livres de outros custos, que são os incorridos nas transações com o monitoramento de comportamentos oportunistas, racionalidade limitada e outros custos incorridos para alinhar os interesses entre os agentes. A opção alternativa à terceirização ou aquisição de produtos fabricados por terceiros é a de ter a sua produção própria, que pode implicar aumento da chance de desperdícios, ineficiências e erros por parte do administrador, que pode não ser capaz de controlar satisfatoriamente todo o processo de produção.

Outro ponto a ser destacado no trabalho de Coase (1937) é o questionamento se a existência das organizações se dá em função da divisão do trabalho ou em função da dinâmica dos custos de se fabricar de forma integrada seus produtos em relação aos custos de se terceirizar essa parte da produção. A divisão do trabalho em alguns casos pode ser mais vantajosa em função do ganho de escala obtido pela organização, que poderá produzir determinado bem específico em grande quantidade e, com isso, absorver os custos fixos de produção de forma mais eficiente. Já a decisão por fabricar seus produtos de forma integrada permite à organização controlar melhor insumos ou produtos críticos necessários ao seu funcionamento e à qualidade desses itens. Nesse sentido, a decisão do administrador levará em conta os custos de uma ou outra opção e resultará no que o autor denomina de “*marginal product*” do administrador, ou seja, o ganho trazido para a organização por tomar a decisão mais vantajosa. Por conseguinte, levando em consideração os custos de transação dessas atividades relacionadas às negociações decorrentes dos contratos, Coase (1937) considera que o administrador estará sempre buscando a opção que proporcione um resultado marginal maior ao conjunto das operações, sendo por vezes mais vantajoso terceirizar as atividades ao mercado e outras vezes mais eficiente fabricar por si próprio essa parte da produção.

No que se refere à divisão do trabalho, citado anteriormente, North (1991) faz importantes considerações ao argumentar que, com o desenvolvimento da economia e, consequentemente, com a especialização do trabalho, funções encarregadas nas atividades de coordenação da

economia cresceram. São citadas, como exemplos pelo autor, as funções especializadas em seguros, bancos, finanças e negociações. Tais funções são apontadas pelo autor como atividades de setores responsáveis por "transacionar" a economia e ocupam grande parte do PIB dos países. Nesse sentido, a análise feita por North (1991) se relaciona ao trabalho de Coase (1937) por considerar os ganhos obtidos pela especialização das atividades e a consequente redução dos custos em se executar tais funções por parte das empresas, que, por sua vez, poderão se concentrar em suas atividades finalísticas.

Para o caso das licitações públicas, pode-se verificar a incidência dos custos de transação nos processos de aquisição quando se analisam a legislação e normativos sobre o tema, ou seja, as Leis 8.666/93 e 10.520/02, além das Instruções Normativas 04/2014 e 05/2017. Nesse arcabouço legal, a Administração Pública envida esforços para o planejamento e coordenação correta da contratação, a especificação detalhada da demanda e dos requisitos que o fornecedor deve atender, o monitoramento do desempenho e da qualidade dos produtos entregues e as medidas punitivas para comportamentos oportunistas por parte desses fornecedores.

A análise do *trade-off* entre fabricar ou adquirir de terceiros ganha no setor de saúde pública relevância quando se analisam os trabalhos de Gadelha (2012) e Gadelha, Costa e Maldonado (2012), em que são discutidas a importância do investimento em um Complexo Econômico Industrial da Saúde, que seja capaz de garantir o bem-estar social por meio do fornecimento de produtos, insumos, serviços, equipamentos e novas tecnologias para as necessidades do SUS. Por conseguinte, cabe destacar a relevância dessa discussão no âmbito da saúde uma vez que, conforme Varrichio (2017), o mercado nesse setor possui uma dinâmica de funcionamento em que a dependência de poucas ou únicas empresas para o fornecimento de determinados itens de grande relevância e essenciais para o funcionamento de hospitais, laboratórios e instituições de pesquisa podem levar a parte compradora da relação a uma situação de captura, ou seja, uma situação de subordinação a preços maiores do que a média praticada no mercado ou com produtos de qualidade inferior.

Como alternativa para mitigar custos de transação, as organizações podem utilizar estratégias e mecanismos de suprimentos de forma a aproveitar com eficiência as relações existentes

entre o mercado fornecedor em que está inserida e seus recursos internos. Dessa forma, a seção seguinte abordará os formatos e desenhos organizacionais empregados nas organizações como estratégia por parte do administrador para tornar eficientes as relações contratuais das organizações.

2.2.2. O desenho organizacional como decisão do administrador para reduzir custos de transação

A teoria dos custos de transação é classificada por Whittington e Dowal (2006, p. 13) como uma teoria de desenho organizacional, em que a decisão do administrador levará em conta a competição do mercado para manter os custos baixos e garantir o fornecimento adequado dos produtos e insumos necessários à organização. Contudo, há que se ressaltar que, em relações contratuais de ativos específicos, ou seja, em que não há competição significativa no mercado, poderão ser verificados custos maiores para a formalização de contratos com essas singularidades, e, com o aumento da frequência dessas relações, a concentração dessas contratações em um único fornecedor ou comprador poderá incorrer no efeito de captura mencionado anteriormente no segmento da saúde pública, haja vista os altos custos envolvidos nas adaptações para atendimento de demandas específicas.

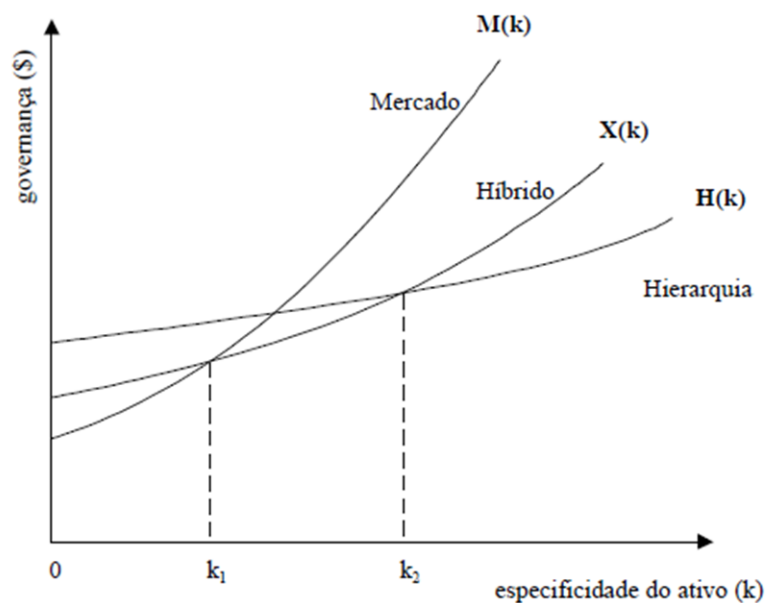
Esse argumento pode ser constatado nos dados sobre compras e contratações públicas do ano de 2018, por meio do Painel de Compras do Governo Federal, nos quais o número de inexigibilidades de licitação, que é a modalidade de compra utilizada quando o fornecedor de determinado item é exclusivo, representou R\$ 4,2 bilhões, ao passo que os pregões, modalidade na qual a competição de fornecedores é viável, representaram R\$ 3,1 bilhões no âmbito do Ministério da Saúde.

De modo efetivo, o desenho organizacional é uma ferramenta relevante a ser gerenciada em função da especificidade do ativo e das características da organização e do setor em que atua. Um exemplo de gestão do desenho organizacional pode ser verificado na figura 01 em que é adotada para a organização uma estrutura voltada a soluções de mercado (terceirização),

hierárquica (produção própria) ou híbrida em função das especificidades dos ativos, incertezas, frequência das transações e os seus respectivos custos de transação envolvidos.

Na figura, verifica-se que os custos de se estruturar uma atividade via mercado (terceirização) se elevam em relação aos custos de se estruturar essa atividade por meio de um contrato (forma híbrida de governança) e, ainda mais, em relação a se optar por uma produção própria. Note-se que, em função do aumento da especificidade do ativo, os custos com a governança da relação contratual aumentam. Nesse sentido, no momento k_1 , a baixa especificidade do ativo permite à organização decidir entre a solução de mercado e a solução híbrida. Isso se deve ao fato de que, com ativos mais comuns e padronizados, o mercado já estará pronto para fornecer a solução demandada pela organização sem realizar grandes investimentos em adequações. Porém, no momento k_2 , a especificidade do ativo aumenta, e, dessa forma, a solução hierárquica (produção própria) ou a híbrida (terceirizada, mas com contrato rigoroso) se torna mais vantajosa, uma vez que, para o atendimento de uma solução com especificidade elevada, é necessário maior controle e monitoramento por parte da organização demandante, gerando assim custos de transação, conforme a teoria discutida por Williamson (1979).

Figura 01: Desenho organizacional em função da especificidade do ativo



Fonte: Whittington e Dowal (2006)

O estudo desses formatos organizacionais em relação os custos de transação é também abordado sob outra perspectiva por Ouchi (1980), que afirma que uma organização é um padrão de transações estáveis entre indivíduos ou um agregado de indivíduos. Por conseguinte, as organizações podem variar em organizações burocráticas, organizações governadas pelo mercado ou organizações em forma de clãs na medida em que as condições em que as relações acontecem requerem esses formatos específicos para minimizar comportamentos oportunistas e incertezas, possibilitando a redução dos custos de transação. Dessa forma, o autor ressalta que a existência das organizações se dá no sentido de coordenar esforços para o atingimento de objetivos comuns de forma eficiente, com menores custos nas transações entre os indivíduos e entre as próprias organizações.

Não obstante, o autor destaca que os indivíduos pertencentes às organizações são propensos a cooperarem apenas parcialmente com os objetivos da organização. De forma geral, os indivíduos possuem metas pessoais de maximização de lucros e retornos financeiros, que devem ser levados em consideração na análise das transações. Nessa perspectiva, Ouchi (1980) reforça as ideias de Coase (1937), ao analisar as relações entre as organizações em que, quando as transações são frequentes, a regulação dos preços se dá pela dinâmica do mercado. Todavia, em transações pouco frequentes, existem incertezas associadas ao verdadeiro preço das transações. Nesse caso, uma terceira organização pode ser empenhada para buscar as informações sobre o preço e assegurar uma transação justa. É o caso dos intermediários destacados na seção anterior por North (1991), ou seja, seguros, bancos, corretores, consultores, analistas de mercado e outros tipos de especialistas envolvidos no levantamento de informações e auxílio à tomada de decisões.

Ouchi (1980) destaca que, para as transações menos frequentes, seria necessário descrever um contrato extenso e completo abordando todos os custos inerentes à transação, como no caso do desenho organizacional Híbrido, da figura 01. Com isso, cada uma dessas atividades desempenhada por essas organizações intermediárias envolvidas também possuem custos, concordando com a observação trazida por North (1991). Esses argumentos tratados por North (1991) e Ouchi (1980) possuem relação com os processos licitatórios das organizações públicas, notadamente no âmbito do SUS, em que a especificidade do ativo, como

equipamentos médicos hospitalares e seus insumos, exigem processos de compra com contratos mais detalhados e requerem, em alguns casos, pareceres de especialistas para apoiarem as decisões de compra. Aliado a isso, têm-se a figura dos servidores públicos como os intermediários responsáveis por todo o processo de planejamento das contratações, execução da etapa competitiva das licitações e monitoramento e fiscalização do cumprimento das obrigações por parte dos fornecedores.

Os argumentos trazidos por Ouchi (1980) corroboram o desenho organizacional ilustrado na figura 01 ao destacar os tipos de relações contratuais enfatizando as relações de mercado, em que o processo de compra e venda é frequente e já conhecido entre as partes, e as relações híbridas, nas quais as transações são mais complexas, envolvendo contratos com o objetivo de preverem contingências futuras e como as partes deverão agir. Contudo, quando os elementos incerteza, racionalidade limitada e oportunismo estão presentes, há a possibilidade desse tipo de contrato falhar ou ser ineficiente, gerando rupturas e possivelmente outros custos para uma nova adequação das partes envolvidas. Nesse sentido, o autor cita o exemplo da relação entre trabalhadores e a empresa como uma forma que a organização burocrática adota em situações de falhas de mercado. Para o autor, essa organização burocrática caracteriza-se com um contrato incompleto no qual os trabalhadores são gerenciados a cumprirem os processos de trabalho no dia a dia, em função das demandas que vão surgindo. Dessa forma, não há uma condição pré-definida como seria se fosse uma relação contratual, mas um acordo que permite à organização adequar a conduta dos trabalhadores em função das prioridades organizacionais. Outro exemplo dessa relação é a minimização de comportamentos oportunistas por parte do monitor/gerente dos trabalhadores por meio do acompanhamento direto do desempenho.

De outro modo, Ouchi (1980) analisa o desenho organizacional no formato de organizações como clãs, que se constituem como uma alternativa para a minimização de custos de transação em função da congruência das metas institucionais e individuais. A convergência dessas metas reduz comportamentos oportunistas e possibilita que os envolvidos nos clãs obtenham retornos e recompensas justas em função dos serviços prestados.

Em síntese, o autor observa que a reciprocidade em qualquer relação social é fundamental para a convivência em sociedade. Dessa forma, na ausência de relações recíprocas, toda e

qualquer transação teria que ser descrita exaustivamente de forma contratual, o que seria dispendioso e inviável, fazendo com que os custos de transação se elevassem. A função do desenho organizacional, portanto, seria propiciar um ambiente em que o relacionamento entre as organizações fosse aprimorado e o alcance dos objetivos pudesse ser convergido em função dos interesses envolvidos.

Em continuidade às discussões sobre a teoria dos custos de transação, na seção seguinte será abordada a compreensão dessa relação entre as organizações no papel de comprador e as organizações no papel de fornecedor, além dos atributos inerentes a essa relação e as respectivas estruturas e mecanismos de governança adotados para a resolução de conflitos.

2.3. A teoria dos custos de transação, seus atributos e elementos

Um dos pressupostos da abordagem da Nova Economia Institucional, em que está inserida a teoria dos custos de transação, é a constatação de que o mercado não funciona de forma perfeita, com todos os agentes possuindo informações completas e atualizadas ao mesmo tempo sobre as transações, os comportamentos sendo sempre justos e pré-definidos e as perspectivas com relação aos pagamentos, futuras demandas e condições de mercado sendo plenamente conhecidas por todos. Pelo contrário, a Nova Economia Institucional está em contato com a realidade da imperfeição dos mercados e suas relações, sendo os elementos incerteza, oportunismo e assimetria informacional presentes nas transações entre organizações. Para o caso das relações comerciais entre organizações públicas e mercado fornecedor privado, esses elementos são notáveis nos processos licitatórios, conforme se pode compreender com auxílio das pesquisas feitas por Gadelha (2012), Gadelha, Costa e Maldonado (2012) e Varrichio (2017). Nesse sentido, a seção seguinte faz uma abordagem desses elementos tendo como base os fundamentos teóricos dos custos de transação.

2.3.1. As formas contratuais e estruturas de governança

Conforme já destacado, a teoria dos custos de transação analisa as relações contratuais tendo como pano de fundo os elementos incerteza, oportunismo e assimetria informacional. Com isso, além do desenho organizacional, que envolve a decisão entre terceirizar ou produzir internamente determinado item, constituindo-se, portanto, em um olhar externo à organização, as estruturas e mecanismos de governança se configuram como ferramentas utilizadas nas transações pelos administradores para atingir os objetivos organizacionais. Dessa forma, mitigando esses elementos presentes nas relações entre fornecedores e compradores, a governança nas transações se constitui em um mecanismo utilizado diretamente nas transações comerciais. No caso das organizações públicas, a legislação que regula as transações entre o mercado e os órgãos públicos fornece mecanismos de governança para ajustar expectativas, obrigações e garantias entre as partes.

As estruturas e mecanismos de governança são analisadas por Williamson (1979), com destaque para as relações contratuais desenvolvidas entre as organizações em função de suas interações. O autor observa que os custos de transação se constituem em elementos centrais para o estudo em economia, por meio da identificação de dimensões críticas em que se caracterizam as transações e as principais estruturas de governança envolvidas entre os atores. Nesse sentido, o autor ressalta que a identificação de como se dão os investimentos entre o comprador e o fornecedor para a prestação de determinados serviços ou entrega de mercadorias é relevante para a compreensão da natureza das relações e, conseqüentemente, dos contratos. Assim, os contratos seriam classificados de três formas: a forma clássica, a neoclássica e a relacional.

Na forma clássica, as cláusulas preveem as conseqüências por desempenho inferior ao contratado e as transações são autoliquidantes. Com isso, a participação de terceiros é desencorajada, ficando o contrato adstrito às partes compradora e à fornecedora. Todavia, para contratos de longo prazo, Williamson (1979) ressalta a impossibilidade de se prever todas as contingências e, conseqüentemente, quais adaptações seriam necessárias entre as partes. Esse ponto foi debatido na seção anterior por meio do trabalho de Ouchi (1980), no qual um

contrato inicial pode ser ajustado entre as partes e as diretrizes para situações imprevistas podem ser alinhadas para os casos futuros. A partir disso, Williamson (1979) desenvolve a concepção da forma neoclássica dos contratos, na qual pressupõe a existência de atributos de governança para corrigir os desvios decorrentes de suas incertezas e preservar a parceria e os negócios entre as partes. Isso posto, nessa forma contratual, quando do surgimento de litígios entre as partes, o ponto de referência para se chegar a um entendimento comum é o acordo inicial do contrato. A terceira forma contratual proposta pelo autor é a relacional. Nesse caso, destaca-se o foco em preservar a relação desenvolvida no longo prazo entre as partes. Ou seja, na forma relacional, o ponto de referência passa a ser o relacionamento desenvolvido entre as partes são as relações e interesses futuros.

É relevante verificar que as relações contratuais são mais complexas e variadas do que se prevê inicialmente, e, com isso, as estruturas de governança decorrente dessas relações podem apresentar variações, sobreposições ou combinações, de forma a se adaptar aos objetivos organizacionais almejados entre as partes. Nesse sentido, o autor sintetiza o conceito de estrutura de governança como a matriz institucional na qual as transações são negociadas e executadas.

Quando se trata de análises sob a perspectiva das formas institucionais utilizadas nas relações contratuais, é relevante destacar as concepções trazidas por North (1991), que ressalta, em seu trabalho, a criação de complexas estruturas de governança para limitar problemas de agência no início da mercantilização, em que economias locais iniciaram o processo de expansão da produção para outros mercados, em que as regras de vilarejos pequenos já não eram mais possíveis de serem aplicadas em âmbito nacional e continental. Nesse sentido, essas estruturas de governança buscaram harmonizar os interesses existentes em submetas antagônicas entre as partes, corroborando o ponto de vista de Williamson (1979).

Ressalte-se que as análises discutidas por North (1991) sobre as estruturas de governança no início da mercantilização possuem proporções diferentes das estudadas por Williamson (1979) em função da complexidade das relações em períodos distintos do desenvolvimento industrial, no entanto, guardam a mesma essência e se relacionam ao alinhamento de diretrizes para a consecução de objetivos organizacionais. Nesse sentido, Williamson (1979) afirma que as estruturas de governança devem ser compatíveis com a complexidade dos contratos. Do

contrário, poder-se-ia incorrer em custos desnecessários ao se adotar estruturas de governança complexas para contratos simples ou o aumento de risco de comportamentos indesejados entre as partes ao se adotar estruturas de governança simples para contratos complexos.

Para o caso das contratações públicas, a estrutura contratual determinada pela legislação e utilizada nas relações contratuais são as formas clássica e neoclássica, em que as transações têm como referência o instrumento contratual inicial, possuem cláusulas autoliquidantes e objetivam mensurar o desempenho do fornecedor e aplicar sanções nos casos de descumprimentos contratuais. A relação entre organizações públicas e fornecedores não permite a formalização de contratos relacionais, uma vez que um dos princípios que regem a administração pública é o da impessoalidade. Ou seja, as relações contratuais são definidas por meio de regras e normativos preestabelecidos e válidos para todas as transações, eliminando a possibilidade de construção de relacionamentos de longo prazo entre as partes baseados em confiança e outras variáveis subjetivas. Dessa forma, não seria possível para as partes fazerem acordos e resolverem litígios vislumbrando a manutenção do relacionamento futuro, posto que os contratos da Administração Pública possuem prazos definidos e cláusulas rígidas, dentro da legislação sobre licitações.

2.3.2. As relações contratuais e os elementos incerteza, oportunismo e assimetria informacional

2.3.2.1 O elemento incerteza

Como destacado na seção anterior, a existência das estruturas de governança se dá no sentido de viabilizar o relacionamento entre fornecedor e comprador de forma a mitigar os elementos incerteza, oportunismo e assimetria informacional. Em face das constatações de Williamson (1979) sobre os tipos de contrato, há a necessidade de se identificar outros dois atributos que tornam os contratos e relações comerciais complexas, são eles: a frequência em que as transações ocorrem e o grau de investimento necessário pelas partes para atender ao objeto do contrato. Na concepção do autor, a incerteza é um elemento crítico quando se leva em

consideração o grau de investimento necessário pelas partes para que o fornecimento de algum produto ou prestação de serviços possa ser realizado, e a frequência em que as relações ocorrem pode auxiliar na diminuição das incertezas. O autor defende que, aliado a isso, as estruturas de governança cumprem com o propósito de assegurar às partes interessadas a segurança de suas expectativas e facilitar adaptações e decisões, mitigando as incertezas envolvidas nas relações.

Importa ainda destacar que o autor faz uma discussão sobre as características das estruturas de governança, considerando o mercado como a primeira estrutura de governança. Nesse caso, quando os produtos são padronizados e os preços equilibrados e já conhecidos, compradores e fornecedores transacionam bens e controlam os processos por conta própria, mitigando alguns dos custos de transação decorrentes. Por outro lado, quando as transações relacionam-se a produtos padronizados e não recorrentes, há a necessidade de um maior controle entre comprador e fornecedor com a finalidade de se evitar incertezas e também comportamentos oportunistas. Segundo Williamson (1979), nesse caso aplica-se a utilização dos contratos na forma neoclássica, em que são previstos alguns recursos de governança para corrigir os conflitos que surgirem ao longo da relação contratual.

Para os casos em que há grandes tipos de idiosincrasia nos investimentos necessários à execução do objeto, ou seja, nos casos em que há elevado volume de investimentos específicos para a contratação, Williamson (1979) destaca o mecanismo de governança trilateral, a qual envolve as partes do contrato e uma terceira parte responsável por arbitrar eventuais conflitos que surgirem dessa relação. Essa terceira parte da relação cumpre o papel de mitigar os conflitos entre as partes, tendo como objetivo tornar a relação entre fornecedor e comprador justa. Por conseguinte, há também a estrutura de governança interna, que se mostra viável na medida em que as especificidades dos investimentos em ativos humanos e físicos aumentam. Nesse caso, Williamson (1979) aduz que os ganhos em escala podem ser mais bem realizados internamente. Além disso, para essa situação de alta idiosincrasia, a estrutura interna de governança permite a adaptação de forma dinâmica, sem a necessidade de se consultar, complementar ou revisar termos de contratos interorganizações.

Como exemplo de estrutura de governança interna, têm-se os casos em que as organizações decidem por verticalizar determinadas atividades devido à sua importância e sensibilidade para atingimento de seus objetivos. É o caso de bancos, que fazem a aquisição de empresas de tecnologia incumbidas de desenvolver seus sistemas de informação e tratar os dados de seus clientes. Outro exemplo é o de companhias de mineração, que possuem suas próprias empresas de logística para o transporte de seus produtos por meio de linhas férreas. Com isso, os custos de transação em monitorar o desempenho de outra organização para os serviços tidos como essenciais a essa organização podem ser reduzidos se as atividades estiverem sob o seu controle direto.

Essas decisões sobre a estrutura de governança são relacionadas às incertezas envolvidas na entrega de produtos ou prestação de serviços críticos, cujos custos de se gerenciar e monitorar o comportamento de seus fornecedores são altos e as incertezas quanto à entrega desses itens críticos com a qualidade necessária deve ser a menor possível. Nesse sentido, vale destacar a afirmação de Williamson (1979, p. 257-258) sobre a função da governança em contratos:

Again the argument is that specialized governance structure is needed to the degree efficient supply necessarily joins buyers and sellers in a bilateral trading relation of a continuing nature. And again, the object of governance is to (1) protect the interests of the respective parties and (2) adapt the relationship to changing circumstances.

A figura 02 sintetiza os formatos de estruturas de governança em função das características e frequência dos investimentos necessários para a execução dos contratos, conforme discutido acima:

Figura 02: Relacionando estruturas de governança com relações comerciais

		Características do investimento		
		Não específico	Misto	Idiossincrático
Frequencia	Ocasional	Governança de mercado (contratação clássica)	Governança trilateral (contratação neoclássica)	Governança trilateral (contratação neoclássica)
	Recorrente	Governança de mercado (contratação clássica)	Governança bilateral (contratação relacional)	Governança unificada (contratação relacional)

Fonte: Adaptada de Williamson (1979, p. 253)

Para o caso contrário ao da verticalização da produção, há a possibilidade de se utilizar a solução da terceirização. Assim, Williamson (1979) destaca alguns pontos positivos envolvidos na terceirização, por exemplo a economia de escala obtida pelo fornecedor que prestará os serviços terceirizados a várias organizações e a possibilidade, por parte dessas organizações, de se evitar alguns obstáculos burocráticos, descritos pelo autor como tipos de custos de transação. Nesse sentido, a terceirização é utilizada nas organizações para aquelas atividades não prioritárias para o seu *core business*, ou seja, que não se relacionam à sua atividade finalística. Para o contexto das organizações públicas, normalmente são terceirizadas atividades de limpeza, vigilância, transporte de servidores e manutenção predial, possibilitando a eliminação dos custos de transação em se organizar internamente a execução dessas atividades e possibilitando à administração pública focar em suas atividades principais, sejam elas na área de educação, saúde, segurança, cobrança de impostos, dentre outras.

Conforme observa o autor, há que ser avaliado o *trade-off* envolvido na decisão de se produzir de forma terceirizada. Isto porque, quanto mais se produz por meio de terceiros, maior a

exposição a incertezas, comportamentos oportunistas e racionalidade limitada decorrente das transações. Desse modo, por meio das análises do autor, observa-se que o administrador deve sopesar os custos com a manutenção de estruturas e mecanismos de governança que funcionem para reduzir a exposição a esses efeitos negativos e não afetem atividades sensíveis e prioritárias para essas organizações.

2.3.2.2 O elemento oportunismo

A partir do modelo heurístico desenvolvido por Williamson (1979) para custos de transação e estruturas de governança, Maher (1997, p. 147) ressalta que outro fator principal para se entender os custos de transação é o conceito de oportunismo e, ainda, ressalta que a estrutura de mercado possui importantes consequências para a natureza das relações contratuais. Em seu trabalho, a autora retoma os argumentos de Coase (1937) para o entendimento das estruturas das organizações, sendo elas integradas verticalmente ou como parte de suas atividades terceirizadas. Dessa forma, quanto menores os custos de transação, torna-se mais favorável recorrer ao mercado para terceirizar parte das atividades. Contudo, quando se considera a economia de escala obtida pelas empresas ao se desempenhar várias atividades da mesma natureza, a decisão pela terceirização novamente se torna preferível. Com isso, a forma que as organizações encontram para se proteger contra comportamentos oportunistas das empresas prestadoras de serviços seria escrever contratos completos, que abranjam todas as situações. No entanto, para esse ponto, a autora ressalta que é inviável escrever tais contratos completos, devido ao alto custo de especificação, principalmente em objetos mais complexos.

A partir das formas dos contratos destacadas por Williamson (1979) e suas respectivas estruturas de governança, Maher (1997) desenvolve estudos empíricos buscando aplicar e exemplificar esse modelo teórico e compreender as estratégias adotadas pelas organizações para lidar com o comportamento oportunista e outros custos de transação. Nessa perspectiva, por meio da análise da indústria automotiva, a autora observa que a estrutura de governança utilizada nesse segmento da economia é bilateral, em que fornecedores e montadora de

veículos trabalham conjuntamente, resultando na redução da assimetria informacional e nos custos com comportamentos oportunistas. Isso se deve à frequência elevada de transações e ao baixo grau de especificidade dos ativos negociados. Todavia, mesmo assim, essas transações exigem a formalização de contratos, que visam limitar possíveis riscos nessas transações.

Em sua análise feita em contratos de engenharia mecânica, a autora ressalta a existência de uma estrutura de governança bilateral, em que as adaptações nos preços, qualidade ou outros fatores são renegociados entre as partes. E, enquanto as negociações são feitas, os contratos continuam valendo com as cláusulas inicialmente acertadas. Nesse tipo de indústria, a arbitragem do contrato por um terceiro, que no caso seriam os tribunais, é desencorajada.

No caso da indústria de gás natural, a autora observa que a estrutura de governança presente nos contratos inclui a participação de um terceiro, que é tido como *expert* no assunto para arbitrar em caso de eventuais desacordos. Nesse sentido, o conceito de oportunismo aparece nos trabalhos da autora como um dos fatores-chave para se estudar os custos de transação, ao lado de análises de fatores como a frequência das transações, as especificidades dos investimentos envolvidos e a incerteza.

Os segmentos de negócio analisados nos estudos de Maher (1997) apontam para estruturas de governança já observadas por Williamson (1979), ou seja, baseadas nas relações de mercado, estruturas bilaterais (comprador x vendedor) e estruturas trilaterais (comprador x vendedor x tribunais). Dessa forma, o comportamento oportunista se constitui em um dos elementos de maior relevância a ser levado em consideração pelos administradores nas relações contratuais, sobretudo pelos efeitos indesejáveis nas transações e nas dificuldades de reparações judiciais quando as organizações são vítimas de condutas indesejáveis por fornecedores.

Nas contratações no âmbito público, por meio da IN 05/2017 (Min. Economia) e outros normativos, uma forma de mitigar o comportamento oportunista de fornecedores privados quando da prestação de serviços para a Administração pública é a aplicação do Instrumento de Medição de Resultados, que visa proporcionalizar o pagamento pelos serviços prestados em função de critérios objetivos e mensuráveis de qualidade, satisfação de necessidades,

cumprimento de obrigações do contrato e observância de práticas de sustentabilidade. Tal ferramenta possui resultado efetivo por permitir a adequação do pagamento ao fornecedor em função de atendimento de critérios estabelecidos previamente e medidos por servidores qualificados. Com isso, o comportamento oportunista, ou seja, a conduta relapsa e displicente na prestação de serviços é evitada por meio do desconto nos valores a pagar segundo critérios objetivos e claros de medição.

A perda de parte dos valores a serem pagos decorrente de serviços mal executados possui elevada sensibilidade por parte dos empresários que prestam serviços à administração pública. Tais efeitos são mais assertivos do que a aplicação de sanções e a judicialização de eventuais inconformidades. Tem-se aí um mecanismo de governança útil para o tratamento de comportamento oportunista na relação fornecedor x comprador. Contudo, a seção seguinte destaca outro atributo importante para a análise dos custos de transação: a assimetria informacional, que é um elemento presente não só em relações comerciais de prestação de serviços, mas também no mercado financeiro e em outras negociações.

2.3.2.3 Assimetria informacional

Na avaliação de Hobbs (1996), a assimetria informacional é destacada como substancial na medida em que ela implica a existência de custos não triviais ao se negociar com outras organizações no mercado. São custos relacionados à identificação se os preços estão dentro de um patamar aceitável e os custos de se prever com precisão, em um contrato, todos os detalhes da relação comercial. Além disso, acrescentam-se os custos de informação relacionados à busca por referências de preços, produtos e fornecedores que atendam à necessidades da organização. Nesse sentido, o autor divide os custos de transação em três classificações principais: custos de informação, custos de negociação e custos de monitoramento, sendo a assimetria informacional o elemento presente na identificação desses custos.

Importa destacar que, para o autor, a assimetria informacional se difere da incerteza pelo fato de a incerteza se referir à incompletude ou imperfeição das informações, ao passo que a assimetria informacional está relacionada à disponibilidade desigual de informações entre as

partes, de forma que uma das partes na relação contratual detém mais e melhores informações que a outra. Essa relação desigual pode contribuir para o comportamento oportunista pela parte com mais acesso às informações.

Os custos relacionados à assimetria informacional também foram tratadas no trabalho de Akerlof (1978) ao se comparar o mercado de carros novos com o de carros usados para explicar os efeitos desse elemento em uma relação comercial. O autor afirma que, em uma situação de assimetria informacional, os vendedores de carros possuem informações sobre os defeitos dos veículos que não são passadas aos compradores desses veículos. Na observação do autor, geralmente carros bons e ruins são vendidos ao mesmo preço de mercado, e, com isso, há um incentivo para os proprietários de carros bons em não venderem seus veículos, uma vez que não há uma valorização intrínseca pelo fato de que o carro é bom. Por outro lado, como o preço é o mesmo independente entre os carros bons e ruins, há o incentivo aos proprietários de carros ruins, ou defeituosos, para a venda desses veículos. Dessa forma, o argumento do autor é o de que, no mercado de carros de segunda mão, existe maior quantidade de carros defeituosos do que de carros bons, devido à oferta ser maior desses veículos. Acrescente-se ainda que o efeito da assimetria informacional é notado assim que um carro novo é comprado e retirado do *showroom*. Ao passar para a categoria de carro de segunda mão, o valor de venda do veículo é significativamente reduzido com base no histórico de carros ruins vendidos por vendedores que omitem seus defeitos aos compradores.

Hobbs (1996) afirma que a assimetria informacional também pode ser exemplificada na contratação de seguros residenciais contra incêndio. Nesse caso, quando o indivíduo contrata um seguro residencial contra incêndio, é possível verificar casos em que, a partir da contratação desse tipo de seguro, os indivíduos passem a tomar menos cuidado na prevenção de incêndios. Em alguns casos, há ainda o comportamento oportunista de o indivíduo agir para causar o incêndio e receber o valor coberto pelo seguro. Isso posto, o autor destaca que a assimetria informacional existe porque as ações (ou não ações) do indivíduo não são conhecidas pela seguradora, e esse fato pode ser precificado nos contratos em função de informações aproximadas dos perfis dos segurados. Dessa forma, a questão da assimetria informacional pode ser mitigada por meio de cláusulas contratuais que protejam a parte menos informada de eventuais comportamentos oportunistas da outra parte.

Tendo sido tratados os custos relacionados em relações de fornecimento, é relevante abordar também os custos relacionados à parte contratante, ou seja, os custos de transação intraorganizacionais relacionados ao monitoramento por parte dos acionistas das organizações em relação ao comportamento dos administradores e demais funcionários na execução de suas atividades. Por conseguinte é relevante abordar a teoria da agência e a governança corporativa, que se relaciona aos custos de monitoramento de agentes envolvidos nas organizações, sejam elas públicas ou privadas.

O monitoramento dos agentes envolvidos nas decisões e na execução de atividades dentro da própria organização se relaciona aos elementos incerteza, assimetria informacional e oportunismo, na medida em que os agentes, dada a natureza humana e o ambiente de competição e incerteza, levam os indivíduos a possuírem agendas próprias de interesses e estratégias pessoais para maximizarem seus ganhos e vantagens. Nesse sentido, a teoria da agência e a governança corporativa estudam mecanismos e ferramentas utilizadas pelos acionistas das empresas nas relações com aqueles que lhes prestam serviços diretamente, ou seja, os seus administradores.

No âmbito das organizações públicas, o comportamento dos indivíduos dentro das organizações pode ser também tratado dentro desses tópicos e, ainda, dentro do tópico da governança pública, ao se analisar os normativos que disciplinam as atividades de seus dirigentes e servidores, por meio de mecanismos que evitem condutas impróprias e que se desviem do interesse público.

2.4. Teoria da agência e governança corporativa

Como já mencionado anteriormente, a teoria dos custos de transação possui um ponto de contato relevante com as teorias da agência e da governança corporativa, uma vez que são teorias voltadas à análise do comportamento dos agentes no contexto das relações profissionais e comerciais. Isso posto, enquanto o enfoque dos custos de transação se dá nas relações comerciais entre as organizações e os custos decorrentes de se assegurar o alcance dos objetivos entre as partes com preço adequado e condições claras, a teoria da agência e a

governança corporativa tratam de assegurar que os agentes envolvidos nas transações observem estritamente os interesses das organizações, e não as agendas próprias desses profissionais.

2.4.1. Teoria da agência

O artigo de Jensen e Meckling (1976) estabelece um diálogo com a teoria da firma desenvolvida por Coase (1937) devido à noção de que as relações contratuais se caracterizam pela essência das firmas, e não apenas em relações entre empregados, fornecedores, consumidores e bancos. Ou seja, Jensen e Meckling (1976) também utilizam a perspectiva de que as formas contratuais servem para direcionar o comportamento dos agentes para a consecução dos objetivos dos principais. Os autores consideram as firmas como um complexo arranjo de relações contratuais com objetivos conflitantes, cujos resultados dependem de forças mercadológicas.

A teoria da agência discutida no artigo seminal dos autores destaca que, quando o acionista delega ao agente a administração da firma, ambos têm como objetivo maximizar os benefícios próprios de suas decisões. Naturalmente, os interesses do agente podem ser diferentes do interesse do principal. Com isso, observam-se os custos de agência, tidos como os custos incorridos pelo principal no monitoramento do comportamento dos agentes e às perdas residuais das decisões subótimas tomadas por esses agentes.

Segundo os autores, a complexidade e variedade de contratos utilizados para conciliar os interesses do principal ao do agente e, ainda, os altos valores investidos nessas relações sugerem que os resultados trazidos por esses instrumentos têm sido satisfatórios, apesar dos custos inerentes a essa forma corporativa. Dessa forma, os autores destacam que custos de agência são tão relevantes quanto qualquer outro custo. Todavia, a forma de se organizar as corporações tem se mantido ao longo dos anos, e isso comprova que, mercadologicamente, é ainda a forma mais eficiente para as partes envolvidas, caso contrário, o mercado já teria forçado a implementação de uma forma alternativa.

Williamson (1988) busca fazer uma comparação entre a teoria dos custos de transação e a teoria da agência. Uma de suas afirmações se dá no sentido em que ambas possuem a orientação para a eficiência contratual das relações. Todavia a diferença entre as duas teorias é que a teoria dos custos de transação aborda o efeito das estruturas de governança na relação contratual, enquanto a teoria da agência foca nas partes envolvidas nos contratos. Outro ponto interessante na comparação do autor entre a teoria da agência e a teoria dos custos de transação é que, na teoria da agência, os custos são incorridos *ex ante*, ou seja, os custos para monitorar o comportamento do agente são incididos antecipadamente.

Já na teoria dos custos de transação, os custos são incorridos *ex post*, uma vez que envolvem o alinhamento das transações por meio das estruturas de governança, sejam essas estruturas formadas pelo mercado, hierarquia interna da empresa ou híbrida.

O alinhamento de transações é tratado como o exercício central da teoria dos custos de transação. Dessa forma, o autor destaca que o papel das estruturas de governança varia em função dos processos analisados: relações de trabalho, finanças, produtos finais e etc. Em geral, estruturas de governança simples são utilizadas em organizações menos complexas. Todavia, na medida em que essas organizações se tornam maiores, as estruturas de governança necessitam acompanhar esse crescimento e a complexidade das relações.

Williamson (1988) destaca que a teoria da agência possui uma abordagem mais alinhada aos procedimentos de análise utilizados pelos economistas e, por isso, é empregada com mais frequência em finanças corporativas. Todavia, a teoria dos custos de transação também contribui significativamente e proporciona uma perspectiva relevante de análise do desenho organizacional de organizações públicas ou privadas. Por conseguinte, a seção sobre teoria da agência tratada neste trabalho tem como objetivo fazer uma ligação entre a teoria dos custos de transação e os conceitos de governança pública e governança corporativa, uma vez que se trata do esforço do acionista em mitigar incertezas, oportunismos e assimetrias informacionais envolvidos nas decisões dos administradores.

A relevância desses temas se alinha à perspectiva dos custos de transação por terem como premissa o monitoramento dos agentes envolvidos nas organizações e a garantia do alcance

dos interesses dos acionistas. Para o caso de organizações públicas, o monitoramento visa à consecução de objetivos da sociedade de forma eficiente e *accountable*. Ou seja, a sociedade, quando analisada sob a perspectiva de acionista de organizações públicas, também lança mão de mecanismos de governança para garantir o alcance de seus objetivos de forma eficiente, incorrendo nos custos de transação decorrentes da adoção desses mecanismos.

2.4.2. Governança corporativa e governança pública

O conceito de governança corporativa é amplamente utilizado no meio acadêmico e em organizações públicas, sendo o conceito de governança corporativa associado às empresas privadas. Segundo o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2020), a governança corporativa “é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.” Já o conceito de governança pública envolve as diretrizes em que as organizações públicas deverão seguir para que suas ações possam ser monitoradas e auditadas. Nesse sentido, a definição de governança pública pelo Tribunal de Contas da União (2020) compreende “os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.”

Segundo Hart (1995), as questões de governança corporativa surgem em duas condições: a primeira é quando há um problema de agência, ou conflito de interesse envolvendo membros da organização; a segunda é quando os custos de transação são elevados a ponto de tais conflitos de agência não poderem ser resolvidos por meio de um contrato. O autor dialoga com a teoria da agência e dos custos de transação ao destacar a relação entre esforço do agente e o crescimento do lucro. Nesse tipo de relação, o esforço do agente seria compensado proporcionalmente ao incremento do lucro da firma. Porém, ao mesmo tempo, esse agente teria o interesse em minimizar seu risco, surgindo aí um *trade-off* nessa relação direta.

A teoria da agência forneceu, segundo o autor, importantes *insights* para recompensas de agentes e trabalhadores comuns em função de sua performance, como participação em ações

da empresas. Todavia, conforme o autor argumenta, não é possível elaborar um contrato que aborde todas as situações e como o agente seria recompensado se agisse em favor da empresa naquelas situações. Essa afirmação dialoga com a argumentação de Ouchi (1980) quando cita a adoção de contratos incompletos, ou seja, contratos que definam diretrizes sobre como agir em situações e demandas que forem surgindo na execução das atividades da empresa.

Dessa concepção, surgem as questões de governança corporativa, que permitem ao agente conhecer os caminhos de ações a serem tomadas quando envolvido em situações não previstas no contrato. Nesse sentido, Hart (1995) destaca que a estrutura de governança pode ser vista como um mecanismo para a tomada de decisões que não foram especificadas no contrato inicial. Com isso, o autor demonstra que até mesmo em pequenas organizações uma estrutura de governança pode ser relevante. Por conseguinte, quando a empresa pertence a somente um dono, a estrutura de governança pode prever como os ativos serão usados, quem terá acesso a eles, em que situações poderão ser vendidos, etc.

O mesmo ocorre em organizações com mais de um dono, em que as decisões sobre como os ativos serão geridos ocorrem por meio de votações e acordos. Esse argumento apresentado pelo autor pode ser aplicado a organizações públicas, em que as formas com que serão geridos os ativos devem estar em consonância com os objetivos da sociedade, que, na perspectiva desse trabalho, é vista como acionistas dessas organizações públicas. Nesse sentido, o autor cita uma afirmação de Berle e Means (1933) que pode ser aplicada ao controle de organizações públicas: "há uma separação entre propriedade e controle".

No caso das organizações públicas, os acionistas são numerosos e pequenos, e, nesse caso, acabam delegando suas decisões aos diretores dessas organizações. Com isso, o monitoramento dessas agentes tem uma peculiaridade. Conforme Hart (1995) descreve, esse monitoramento é um bem público, ou seja, se um acionista monitora os agentes para aprimorar sua performance, todos os outros acionistas se beneficiam da melhoria de conduta desses agentes e do conseqüente incremento dos resultados obtidos por meio desse monitoramento. Contudo, existem custos em se realizar esse monitoramento, fazendo com que todos os acionistas esperem que alguém o faça. O que ocorre é que todos os acionistas

tendem a pensar da mesma forma, e o resultado é que há uma tendência de não haver o monitoramento efetivo.

O autor salienta que os maiores problemas que a governança em organizações se encarrega de resolver são os conflitos existentes entre a agenda de seus agentes, que buscam maximizar seus interesses, e seus acionistas, que buscam o crescimento da organização e maiores retornos sobre os investimentos feitos. O autor cita, por exemplo, a estratégia de monitorar o comportamento dos agentes por meio de um conselho de administração e também por meio da adoção do mecanismo de se ter acionistas majoritários. Ambas as estratégias têm como objetivo monitorar o comportamento do agente e limitar comportamentos oportunistas.

Não obstante, essas estratégias estão sujeitas à cooptação dos membros da diretoria e de acionistas majoritários por parte dos agentes, uma vez que os interesses entre essas partes podem ser alinhados.

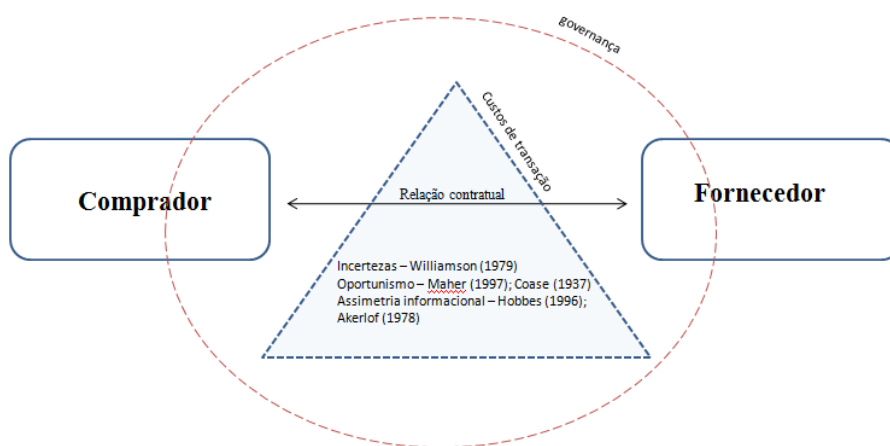
Outra questão relevante sobre governança corporativa é a discutida pelo autor sobre a constituição dos conselhos deliberativos por uma proporção elevada de trabalhadores da empresa. Nesse caso, as decisões podem ser enviesadas para manter interesses dessa classe de trabalhadores, por exemplo, em algum choque negativo de demanda ou ajuste necessário a ser feito, a decisão de readequar a força profissional pode não ser tomada. Com isso, a própria classe de trabalhadores teria um benefício a curto prazo com a manutenção dos empregos, mas a longo prazo poderia ser prejudicada pelas dificuldades enfrentadas pela empresa.

Dentro da perspectiva da governança, há que se destacar o papel da governança pública para o aprimoramento dessas organizações e da resolução de forma efetiva de problemas enfrentados pela sociedade, de forma que a análise dos custos de transação envolvidos nas contratações está submetida a esse contexto de prestação de serviços públicos alinhada a práticas bem sucedidas na iniciativa privada. Fitzgerald e Ashburner (1995) destacam que uma das razões do crescimento do interesse pela governança corporativa em organizações públicas decorre do *New Public Management* durante os anos 1980 e seu propósito de remodelar o setor público utilizando práticas bem sucedidas do setor privado. Os autores observam que o fundamento do *New Public Management* é a transferência de poder dos produtores para os consumidores.

Ou seja, a transferência de poder dos burocratas para os consumidores de serviços públicos. Essa visão das organizações públicas alinha-se com Mclaverty (2013), em que as práticas de governança trazidas pelo *New Public Management* abordam as pessoas no papel de consumidores dos serviços públicos, e não como cidadãos democráticos. Além disso, outros ganhos democráticos com as reformas do NPM seriam tornar os serviços públicos mais *accountables* por meio de maior disponibilidade de informações e prestação de contas.

Para o contexto brasileiro, Matias Pereira (2010) ressalta que o principal desafio a ser superado é a consolidação e institucionalização do processo de governança pública no país. O cenário econômico e político atual, pressionado pelas exigências de mudanças internas e externas, revela-se promissor para se instituir o processo de construção de uma forma inovadora de governança no setor público brasileiro. Nesse mesmo sentido, Fung (2015) defende que a governança efetiva implica arranjos capazes de resolver problemas substanciais como: prover educação, cuidar de indigentes, criar seguridade social e prover bens e serviços públicos. Dessa forma, o tema da governança é relevante no estudo dos custos de transação na medida em que permite compreender o esforço das partes envolvidas em transações e nos processos decisórios para alinhar interesses e assegurar o cumprimento de objetivos interorganizacionais e intraorganizacionais. Isso posto, o presente referencial teórico permite organizar o relacionamento entre esses conceitos conforme a figura abaixo:

Figura 03: Relacionamento entre custos de transação e governança



Fonte: Elaborada pelo autor

2.5. Estudos recentes sobre custos de transação e governança

O relacionamento entre as estruturas de governança e custos de transação tem sido discutido na literatura por pesquisadores na área de administração, economia e também na área do direito. Essa abordagem teórica possibilita uma compreensão dos custos de intermediários entre relações comerciais, podendo-se citar estudos sobre seguradoras, bancos, cartórios, agências reguladoras, consultorias e outras instituições cuja finalidade se caracteriza por prover informações, mitigar riscos, incertezas e comportamentos oportunistas entre as partes envolvidas nas relações contratuais.

No campo teórico da economia, Peres (2007) faz considerações relevantes sobre os custos de transação ao resgatar o artigo seminal de Coase (1937), em que se definem os custos de transação como aqueles custos incorridos para negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, fazendo com que as transações sejam custosas e os mercados falhem em alcançar um equilíbrio eficiente.

No campo da administração pública, Mello (2007) salienta que, em organizações públicas, os mecanismos para mitigar os custos de transação são constituídos por diversos arranjos que buscam tornar críveis os compromissos assumidos, restringindo os graus de liberdade de comportamento oportunista. Nesse mesmo sentido e aplicando-se a teoria dos custos de transação aos contratos administrativos da administração pública federal, Lamarão (2013) relaciona a multiplicidade de mecanismos existentes na legislação e normatização que disciplinam as compras públicas e os contratos administrativos, como a previsão de duração dos contratos por mais de um exercício financeiro e as cláusulas que asseguram a repactuação do contrato ao longo desse exercício. Aliado a essas considerações, o comportamento oportunista também é um elemento de destaque em contratações públicas, sendo verificado na estimativa de preços acima do valor normal de mercado, na formulação de cartéis em licitações e, conforme Reis (2018), na adoção de estratégias autointeressadas em relação a prazos e padrões de qualidade de bens e serviços como forma de recuperar perdas incorridas durante a disputa de preços.

Na análise dos elementos oportunismo, incerteza e assimetria informacional, o artigo de Boehe e Balestro (2006) destaca que países com uma maior propensão a comportamento oportunista e uma menor confiança nas instituições podem apresentar custos de transação mais altos e vice-versa. Nesse sentido, os autores destacam a importância dos condicionantes ambientais, que variam de um país para outro, e ressaltam a crítica à teoria dos custos de transação que relega a segundo plano as variações de comportamento nos diversos tipos de sociedade. Já no trabalho de Pondé e Possas (1997), verifica-se que movimentos de inovações e práticas contratuais entre organizações não se constituem necessariamente em tentativas de limitar a concorrência, ou seja, um comportamento oportunista, mas, sim, em aprimoramentos e soluções organizacionais para minimização de custos de transação. Ou seja, o trabalho desses autores salienta que o comportamento oportunista ou outras condutas polêmicas pode também estar ligado ao ambiente institucional em que as organizações estão envolvidas.

Com relação à incerteza, Silva e Brito (2013) destacam seu enquadramento na teoria das organizações como o grau de imprevisibilidade das mudanças e do grau de dissimilaridade dos seus elementos, proporcionado pelo dinamismo e complexidade ambiental das últimas décadas. Os autores demonstram empiricamente que a racionalidade limitada, decorrente da incerteza, influencia positivamente o comportamento oportunista, “uma vez que, diante dos limites cognitivos impostos pela racionalidade limitada dos gestores, a elaboração dos contratos se torna incompleta e, por consequência, fonte para o comportamento oportunista na tentativa de defender seus próprios interesses em detrimento dos parceiros”.

No que tange à assimetria informacional, no trabalho de Ribeiro (2003) é destacado que à medida em que bens e serviços se diferenciam em termos tecnológicos e aumentam as incertezas contratuais, mecanismos de governança são introduzidos pelos agentes de modo a controlá-las e orientar escolhas cuja racionalidade não pode ser completa. Dessa forma, o autor afirma que a teoria dos custos de transação submete os problemas de assimetrias informacionais às lógicas embutidas em contratos e nas estratégias das empresas em economizar os custos aí envolvidos. Nesse sentido, Gonçalves et al (1998) destacam o papel da informação como mais que um fator de produção, caracterizando-se como um recurso que permite a efetiva combinação e utilização dos outros fatores de produção. Os autores afirmam

que informação “é, de fato, o meta recurso que coordena a mobilização de outros ativos com a finalidade de melhorar performance organizacional.”

Portanto, verifica-se que as pesquisas relacionadas aos custos de transação identificam que o comportamento oportunista está relacionado à assimetria informacional e à incerteza. De fato, esses elementos podem ser notados em contratações feitas por organizações públicas, nas quais o licitante, quando sujeito à falta de clareza nos projetos de contratação ou em incertezas quanto ao pagamento ou medição de seus serviços prestados, tende a aumentar o preço de suas propostas ou a evitar conceder descontos no momento dos lances, no processo licitatório. Por conseguinte, a seção seguinte trata das características das contratações públicas para possibilitar a compreensão do fenômeno estudado.

2.6. As licitações no âmbito das organizações públicas e os mecanismos de governança determinados pela legislação

O processo licitatório tem passado no período recente por aprimoramentos visando a melhorias em termos de prestação de contas à sociedade e no desenvolvimento de critérios mais técnicos e eficientes no processo de planejamento das aquisições e no acompanhamento dos fornecimentos e dos contratos. Na prestação de contas, verifica-se a divulgação de dados agregados por meio do Portal de Compras, mantido pelo Governo Federal, no qual são publicados os valores gastos com contratos e compras por órgão público e por tipo de atividade, além da divulgação das licitações finalizadas e em andamento, bem como as atas dos processos de negociação. Já os aperfeiçoamentos nas fases de planejamento da contratação e no acompanhamento da execução de contratos têm sido propostos por instruções normativas, elaboradas por instituições como o TCU e o Ministério da Economia.

Verifica-se por meio de instruções normativas, como a IN 05/2017 – (Min. Economia), o objetivo de se aprimorar a elaboração de planilhas de custos para as aquisições e contratações, realizar um planejamento mais abrangente e criterioso sobre como a licitação será executada e quais soluções alternativas poderiam ser implementadas, além da elaboração de mapas de

riscos e de instrumentos de medição de resultados que visam ao pagamento ao fornecedor em função de padrões rígidos de qualidade.

Outros mecanismos presentes na fase de monitoramento das aquisições de itens e contratações de serviços são a exigência de fiança bancária para fins de assegurar à administração o compromisso na execução dos contratos e sua subsequente aplicação de multa, quando esses compromissos não são atingidos. Tais mecanismos são determinados pela Lei 8.666/93, que rege as licitações públicas e a Lei 9.784/99, que regula o processo administrativo para aplicações de penalidades. Acrescente-se que, apesar desses normativos serem diretamente aplicáveis às organizações públicas federais, servem de parâmetro para as legislações complementares nos âmbitos estaduais e municipais.

Destacam-se ainda exigências contidas nos processos licitatórios que visam selecionar fornecedores que realmente possuam condições de prestar os serviços de forma eficiente e efetiva, tais como a exigência de apresentação de atestados de capacidade técnica registrados em conselhos específicos como CREA, CRA ou em instituições como o Inmetro. Citam-se também outras certificações próprias para as relações contratuais de fornecimento de medicamentos como Autorização de Funcionamento de Empresa – AFE, expedida pela ANVISA, Alvará Sanitário, Registro do Medicamento na ANVISA e Certificado de Regularidade emitido pelo Conselho Regional de Farmácia.

Para licitações para prestação de serviços, alguns editais determinam ainda que a contratada possua escritório próprio na localidade onde os serviços serão executados, visando dirimir eventuais conflitos relacionados à mão de obra empregada nas contratações de forma direta, ou seja, caracterizando-se como um custo de transação a ser incorrido para garantir a relação contratual e o gerenciamento dos funcionários de forma adequada.

Os aprimoramentos e exigências trazidas pelos novos normativos que disciplinam as contratações públicas, como a IN 04/2014 e 05/2017 (Min. Economia), têm como objetivo proteger a administração pública de contratações disfuncionais e de fornecedores desqualificados para a prestação dos serviços; por outro lado, ocasionam custos de transação que não estão expostos nas planilhas formais da licitação. Esse contexto de aprimoramento

das compras públicas decorre de um longo caminho na busca do enfrentamento da corrupção e de ineficiências nas relações comerciais da administração pública.

Quando se examina a Lei 8.666/93, que rege as licitações públicas, verifica-se que a preocupação do legislador visava à impessoalidade nas contratações, por meio da concorrência entre fornecedores, a publicidade dos procedimentos de compras adotados pelos órgãos públicos, o planejamento adequado de quantidades e valores a serem gastos, além da formalização dos atos praticados. Nota-se o rigor da Lei de Licitações nos artigos 89 a 99 em que são citadas as penas de detenção e multa a servidores e empresários que descumpram as regras estabelecidas nos normativos ou cometam crimes de cartel, fraudes, concessão de vantagens a fornecedores ou outras condutas contrárias ao interesse público. À vista disso, os aprimoramentos dos anos seguintes encaminharam a Lei de Licitações para a observância de outras necessidades da sociedade, como a sustentabilidade ambiental, econômica e social, disposta posteriormente no artigo 3º; e o tratamento diferenciado para o fomento à pesquisa, conforme disposto posteriormente no inciso XXI, do artigo 24.

Ressalte-se que, como a Lei 8.666/93 enfatizava a legalidade dos atos administrativos, o processo de compra se tornou moroso, devido ao seu rigor. Somente com a adoção do pregão eletrônico, por meio da Lei 10.520/02, é que se conseguiu dar mais celeridade e dinamismo às compras públicas. Essa legislação buscou inverter a ordem dos processos envolvidos nas compras públicas, com o início na classificação dos preços ofertados e, somente após isso, proceder-se-á a habilitação jurídica dos licitantes. Nesse sentido, conforme Herrmann (1998), a preocupação recente em agilizar o processo licitatório tem como contexto a passagem de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial, em que é conferido ao administrador público maior poder discricionário visando tornar a administração pública mais moderna, ágil e efetiva na prestação de serviços.

A questão da discricionariedade conferida ao administrador público remete à teoria de Coase (1937), conforme destaca Hermann (1998). Nesse caso, a governança pelo mercado é comparada à governança pela firma, em que, pelo primeiro mecanismo, o administrador público teria mais flexibilidade para conduzir as compras públicas, utilizando-se de uma legislação mais discricionária e possibilitando o atendimento das demandas dos órgãos

públicos por meio de soluções mais alinhadas aos ajustes firmados com o mercado de forma mais livre.

Essa perspectiva enxerga que o agente público é confiável *a priori*. Já pelo mecanismo da firma, ter-se-iam maiores amarras e regulamentos pormenorizados a serem cumpridos pelo agente público para a seleção de fornecedores e soluções que melhor se enquadrem nos normativos legais existentes. Tal situação possui uma perspectiva de que o agente público deve ter seu comportamento restringido, por não ser confiável *a priori*.

Observa-se que as duas perspectivas até o contexto atual conflitam entre si, com custos de transação maiores para o segundo caso, haja vista a quantidade de mecanismos adotados pelas organizações públicas para monitorar o comportamento de seus agentes. Comparativamente, a perspectiva mais orientada para o mercado, segundo a teoria de Coase (1937), poderia trazer retornos melhores em termos de preços. Ou seja, os preços dos mesmos itens, quando comparados entre preços praticados pelo mercado e preços praticados em licitações públicas, seriam menores na condição de mercado. Contudo, há de se ressaltar que as licitações públicas possuem a vantagem de reunir quantidades significativas de fornecedores, devido aos altos valores e ampla publicidade de suas compras, e, nesse caso, a teoria dos custos de transação poderia ser testada na confrontação dos preços praticados pelo mercado com os preços praticados em licitações públicas, com os custos de transação correspondentes a cada uma das formas de aquisição.

Acrescente-se ainda que, para o presente estudo, a análise dos processos licitatórios se deu no âmbito do SUS, com a comparação de preços de medicamentos obtidos por organizações públicas e que o estudo dessas aquisições é relevante devido aos altos valores envolvidos, conforme já salientado por Luz (2017), às condições mercadológicas formadas por poucos fornecedores e pela possibilidade de contribuir para o SUS com a análise de melhores arranjos organizacionais e mecanismos de governança que possibilitem mitigar custos de transações, segundo proposto por Gadelha (2012) e Gadelha, Costa e Maldonado (2012). Dessa forma, teríamos a comparação descrita pela relação abaixo:

$$P_{lic} \leq P_m \quad (1)$$

em que:

- P_{lic} = preço do produto oferecido pelo fornecedor vencedor da licitação
- P_m = preço do produto no mercado

Por conseguinte, seria verificado se o processo de compras de medicamentos, insumos e equipamentos pela Administração Pública é eficiente ou não, ou seja, a administração pública compra por valores inferiores aos praticados no mercado, ou os valores praticados no mercado estariam mais vantajosos para os itens pesquisados.

Com o desdobramento da relação (1), podem-se explorar os custos de transação envolvidos no processo licitatório, descritos pelas variáveis da relação (2):

$$CT_{ac} + CT_{pc} + CT_{lic} + P_{lic} \leq P_m \quad (2)$$

em que:

- Custos de transação ex-ante - CT_{ac} : custos em desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais;
- Custos de transação ex-post - CT_{pc} : custos de monitoramento e controle do contrato;
- Custos da licitação - CT_{lic} : custos associados à execução da licitação, dentre os quais incluem-se: os custos de elaboração do edital, de realização da habilitação e julgamento das propostas, de publicação dos vencedores e os custos associados ao tempo decorrido entre a necessidade da compra e o recebimento do produto;
- P_{lic} = preço do produto oferecido pelo fornecedor vencedor da licitação;
- P_m = preço do produto no mercado.

O detalhamento dos custos de transação " CT_{ac} ", " CT_{pc} " e " CT_{lic} " será tratado nas seções seguintes e tem como base o referencial teórico relacionado aos elementos que ocasionam os custos de transação e a dinâmica envolvida nas licitações públicas em que são verificados

fatores cujos efeitos são relevantes nesses custos, como a quantidade de participantes nos processos licitatórios, a quantidade de impugnações interpostas pelos participantes, os desvios de preços em relação às propostas apresentadas, a contestação dos resultados da licitação, a necessidade de dar tratamento diferenciado a micro e pequenas empresas, entre outros fatores que podem tornar o processo licitatório custoso.

A análise da legislação relacionada às licitações públicas sob a perspectiva dos custos de transação permite evidenciar o relacionamento de algumas características e ações adotadas pelas organizações públicas com os conceitos e pressupostos relacionados à teoria, conforme demonstrado na seção de análise dos resultados. Destaca-se que a opção por tratar do relacionamento da legislação relacionada às licitações com os elementos da teoria dos custos de transação na seção da análise dos resultados se dá no sentido de melhor organizar o texto, uma vez que a realização dessa análise é um dos objetivos deste trabalho. Por conseguinte, a próxima seção irá tratar da metodologia e também se apoiará na análise dos custos de transação envolvidos no processo licitatório e seu relacionamento com a teoria.

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa analisou o processo de aquisição de medicamentos para organizações públicas de saúde por meio do processo licitatório sob a perspectiva da teoria dos custos de transação, sendo esses custos desdobrados nas três fases descritas abaixo:

- Custos de transação *ex-ante* - CT_{ac} : custos em desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais;
- Custos de transação *ex-post* – CT_{pc} : custos de monitoramento e controle do contrato;
- Custos da licitação – CT_{lic} : custos associados à execução da licitação, dentre os quais incluem-se: os custos de elaboração do edital, de realização da habilitação e julgamento das propostas, de publicação dos vencedores e os custos associados ao tempo decorrido entre a necessidade da compra e o recebimento do produto.

O estudo permitiu avaliar a eficiência do processo de compra mediante a comparação dos preços dos medicamentos adquiridos por meio de licitação com os preços praticados em sua forma alternativa de aquisição, ou seja, os preços de mercado. Dessa forma, na hipótese do processo licitatório ser eficiente com relação aos percentuais de descontos obtidos nas compras, os custos de aquisição dos medicamentos e insumos deverão ser menores do que os praticados em compras diretas no mercado. Essa hipótese de que os preços obtidos por meio de licitação seriam menores dar-se-ia pela capacidade da Administração Pública de fazer aquisições em grandes quantidades e de reunir um elevado número de fornecedores para concorrerem entre si. Dessa forma, foi analisado se o processo de compras de medicamentos pela Administração Pública é eficiente ou não, ou seja, buscou-se responder se a administração pública compra por valores inferiores aos praticados no mercado, ou se os valores praticados no mercado são mais vantajosos para os itens pesquisados? Essa comparação foi sintetizada pela relação a seguir:

$$P_{lic} \leq P_m \quad (1)$$

em que:

- P_{lic} = preço do produto oferecido pelo fornecedor vencedor da licitação;
- P_m = preço do produto no mercado;

Com o desdobramento da relação (1), foram explorados os custos de transação envolvidos no processo licitatório, descritos pelas variáveis da relação (2):

$$CT_{ac} + CT_{pc} + CT_{lic} + P_{lic} \leq P_m \quad (2)$$

em que:

P_{lic} = preço do produto oferecido pelo fornecedor vencedor da licitação

P_m = preço do produto no mercado

A avaliação dos custos de transação " CT_{ac} ", " CT_{pc} " e " CT_{lic} " dos processos licitatórios analisados foi realizada por meio da construção de um índice intitulado como Índice de Custos de Transação (ICT). A formulação do índice teve como base verificações de desdobramentos desses elementos, já discutidos na seção de análise de resultados, atribuindo-se a cada desdobramento pesos igualmente distribuídos, conforme detalhado no quadro seguinte:

Quadro 01: Custos de transação avaliados nas aquisições

	<i>Desdobramento</i>	<i>Score</i>
a. CT _{ac} - peso 0,33	CT _{ac1} - Houve impugnação/suspensão da licitação para responder esclarecimentos sobre o termo de referência (informações incompletas ou descrição insuficiente da demanda do órgão).	0,0825
	CT _{ac2} - Edital prevê aquisição de baixa quantidade de itens, indicando limitação no planejamento da compra.	0,0825
	CT _{ac3} - A aquisição se deu por Dispensa de Licitação, indicando menor competitividade entre fornecedores se comparado ao Pregão Eletrônico.	0,0825
	CT _{ac4} - A aquisição se deu de forma isolada para o item - não houve agrupamento com outros itens demandados pelo órgão.	0,0825
b. CT _{pc} - peso 0,33	CT _{pc1} - Há exigências de atestados de capacidade técnica e respectivo registro em conselho profissional ou outra instituição acreditadora (CRA, CREA, INMETRO).	0,1100
	CT _{pc2} - Existe cláusula contratual que preveja prazo de entrega e punição por eventual descumprimento (itens que não podem sofrer descontinuidade de fornecimento).	0,1100
	CT _{pc3} - Há a necessidade de realizar testes de qualidade no produto fornecido por equipe técnica.	0,1100
c. CT _{lic} - peso 0,33	CT _{lic1} - Há poucos participantes na licitação, ocasionando a probabilidade de preços acima da média do mercado (score inversamente proporcional ao número de participantes).	0,066/n° participantes
	CT _{lic2} - Houve propostas meramente especulativas (sem apresentação dos requisitos necessários para participar da licitação).	0,0660
	CT _{lic3} - Houve necessidade de utilizar o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, conforme Lei 123/2006.	0,0660
	CT _{lic4} - Há diferença elevada nas propostas em relação ao preço praticado no mercado (indica falta de clareza no projeto básico da contratação e oportunismo por parte do fornecedor).	0,066
	CT _{lic5} - O resultado da licitação foi contestado por meio de recurso.	0,066

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise dos custos de transação se relaciona à frequência das transações, especificidade dos ativos e aos elementos incerteza, oportunismo e assimetria informacional discutidos no referencial teórico, uma vez que as três fases descritas acima têm como objetivo trabalhar esses elementos para o estabelecimento de mecanismos de governança que permitam às organizações públicas se protegerem de condutas inadequadas por parte do mercado, de forma a evitar relações contratuais desvantajosas.

Após a definição das variáveis relacionadas aos custos de transação, o critério para a sua verificação será o estabelecido por meio de uma escala de referência. Nesse sentido, levou-se em consideração a escala adotada de forma semelhante nos estudos de Eisenberg (2004), Mello e Slomski (2010) e Holzer e Kim (2006), a qual possui a pontuação de 0-3 (zero a três) para a identificação das variáveis, em que 0 significa a não constatação do desdobramento, 1 é a constatação fraca do desdobramento, 2 remete à constatação moderada do desdobramento e 3 é a constatação plena do desdobramento analisado:

Quadro 02: Escala para constatação das variáveis observadas

	<i>Escala de referência</i>	<i>Fator de multiplicação</i>
0	Não identificado	0,00
1	Constatação fraca	33,33
2	Constatação moderada	50,00
3	Atributo totalmente identificado	100,00

Fonte: elaborado pelo autor

No que se refere à construção do ICT, foi utilizada uma abordagem quantitativa, tendo como base para identificação dos parâmetros do índice a plataforma teórica sobre a teoria dos custos de transação desenvolvida no referencial teórico. Segundo Bruyne *et al.* (1991), a quantificação é importante para estabelecer uma correspondência entre as dimensões de cada conceito e números dispostos segundo determinadas regras; ela autoriza a comparabilidade numérica e a aplicação de métodos de tratamento quantitativo. Nesse sentido, para a construção do ICT, foi feito o cálculo da incidência dos desdobramentos dos grupos de elementos dos custos de transação citados no Quadro 01. Em seguida, como demonstrado no quadro, foram atribuídos pesos a cada desdobramento e verificados, por meio da análise dos editais e seus termos de referência, contratos e planilhas a constatação de cada desdobramento de custo de transação nos documentos estudados.

A constatação dos desdobramentos foi multiplicada pelo fator da escala de referência do Quadro 02 pontuando-se em função da gradação da constatação desses itens analisados. Após a análise dos custos de transação identificados, foi feito o seu agrupamento em uma matriz com respectivo índice de custo de transação encontrado. Ressalte-se que, para a amostra analisada, houve situações em que o P_{lic} se mostrou vantajoso e situações em que o P_m se mostrou melhor para a administração pública. Com isso, a amostra foi dividida nessas duas categorias e foram feitas as análises dos índices encontrados em cada uma das categorias, de forma a verificar em quais elementos se encontram os maiores índices de custos de transação e de forma a identificar os mecanismos de governança para as compras públicas que devem ser levados em consideração para aprimorar a eficiência dos processos licitatórios.

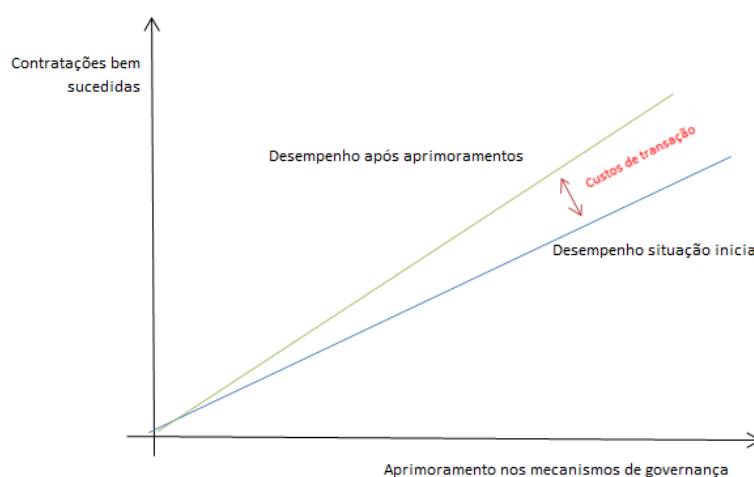
O tratamento dos dados possibilitou avaliar em qual das três etapas do processo licitatório se encontram os maiores custos de transação incorridos nas licitações públicas. Após isso, foi

feita a correlação entre esses custos e sua variação em relação ao preço de mercado dos medicamentos analisados. Levando em consideração as variações dos custos de transação dentro dos desdobramentos do quadro 02, a análise por meio do índice possibilitou avaliar os mecanismos de governança que podem ser aprimorados nas contratações, com o objetivo de reduzir os custos de transação e aumentar o percentual de economia obtido nas negociações, como:

1. Aumento do número de participantes nas licitações;
2. Aperfeiçoamento dos documentos que compõem as informações da licitação;
3. Estabelecimento de critérios mais rigorosos para evitar lances especulativos, com valor excessivamente elevado e sem pretensões reais em se participar da licitação.

Acrescente-se que o detalhamento dos elementos que compõem o índice permitiu avaliar qual dos desdobramentos estudados é mais presente nas aquisições e qual é menos frequente, possibilitando ter um panorama dos processos licitatórios no recorte abordado nesse trabalho. Nesse sentido, o gráfico 01 demonstra de forma ilustrativa os resultados obtidos com a pesquisa:

Gráfico 02: Mecanismos de governança e custos de transação



Fonte: Elaborado pelo autor

Discutido o detalhamento sobre o método de desenvolvimento da pesquisa, é importante destacar que Gonçalves e Meirelles (2004) definem que o objeto da pesquisa se trata do fenômeno a ser investigado por meio de um corpo de conhecimentos, delimitado pela problematização, problema-raiz, unidades de análise e de observação da pesquisa. Quanto ao

tipo de pesquisa, pode-se classificar esse trabalho como um estudo descritivo, uma vez que a pesquisa descritiva faz a exposição das características de determinada população ou de determinado fenômeno e pode ampliar-se para o estabelecimento de correlações entre fatores ou variáveis ou, ainda, para definição da natureza das correlações.

Conforme Sampieri e Collado (2010), o estudo aprofunda os conhecimentos das características de determinado fenômeno para procurar explicações das suas causas e consequências, utilizando-se os objetivos de familiarizar e elevar a compreensão de um problema de pesquisa em perspectiva, além de auxiliar na determinação de variáveis a serem consideradas num problema de pesquisa e de verificar se pesquisas semelhantes já foram realizadas, analisando quais os métodos utilizados e quais os resultados obtidos, resultando no objetivo de determinar tendências, identificar relações potenciais entre variáveis e estabelecer rumos para investigações posteriores mais rigorosas. Ressalte-se que o termo “com exatidão” está entre aspas devido à inviabilidade de se desenvolver pesquisas com resultados exatos em ciências sociais, uma vez que a análise de determinado fenômeno invariavelmente estará sujeita à forma de abordagem do autor. Além disso, a pesquisa proposta também pretende ser uma *Pesquisa em Administração*, ou seja, uma investigação sistemática que fornece informações para orientar as decisões nas organizações e, no que se refere aos meios para a condução da pesquisa, os métodos adotados enquadram-se em levantamento de dados, conforme definição de Cooper e Schindler (2003).

3.1. População e amostra

A população definida para a realização desse estudo refere-se às aquisições realizadas por órgãos públicos de todas as esferas de poder vinculadas a instituições de saúde pública, ou seja, vinculadas ao SUS, no ano de 2019. Nesse sentido, a amostra do estudo para a comparação dos valores entre P_{lic} e P_m se constituiu de todos os órgãos que prestaram informações sobre seus processos licitatórios por meio do “Painel de Preços”, do Governo Federal. Já para o estudo sobre os custos de transação, foram selecionadas como amostra as organizações públicas abaixo:

- Governo Estadual do Rio de Janeiro;
- Governo Estadual do Rio Grande do Sul;
- Governo do Distrito Federal;
- Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro;
- Governo Estadual do Estado de Alagoas;
- Ministério da Saúde;
- Prefeitura de São Luiz do Maranhão;
- Comando do Exército;
- Instituto Federal do Pará;
- Comando da Marinha;
- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro;
- Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares;
- Instituto Federal do Sul de Minas.

Destaca-se que o proveito acadêmico dessa pesquisa se fundamenta no fato de que os órgãos públicos são vinculados ao mesmo arcabouço legal, mesmo contexto orçamentário e em semelhantes dinâmicas de funcionamento, além de guardarem similaridades em sua cultura organizacional. Por esse motivo, os resultados dessa pesquisa podem fornecer um suporte relevante para inferências sobre grande parte da administração pública a partir do enfoque dos custos de transação e da governança empregada nas contratações.

3.2. Coleta de dados

Para o estudo, foram coletados dados secundários por meio dos sistemas gerenciais do governo como Painel de Preços do Governo Federal, Portal da Transparência, Tesouro Gerencial e SIAFI, em que são disponibilizadas planilhas, contratos, editais e termos de referência das licitações que foram analisados. Com relação à pesquisa dos preços dos medicamentos praticados no mercado, foram utilizadas as informações consolidadas pela Anvisa, por meio de sua lista de Preços de Medicamentos para o Consumidor, Painel de

Preços de Produtos para a Saúde, e efetuada pesquisa dos preços dos medicamentos vendidos nas farmácias brasileiras por meio da base de dados “consultaremedios”.

Ressalte-se que a análise desses documentos é apresentada por Triviños (1987), dentro da categoria de pesquisa descritiva, como forma de possibilitar ao pesquisador reunir e classificar uma grande quantidade de informações, leis, relatórios e dados para a sua coleta, tratamento e análise. Acrescente-se ainda que foram coletados, de forma complementar, dados dos portais eletrônicos das organizações públicas, do Portal da Transparência e Lei de Acesso à Informação, para fins de levantamento e organização de informações complementares à pesquisa.

3.3 Procedimentos para a análise dos dados

Para a análise dos dados, foram utilizadas ferramentas de estatística descritiva, valendo-se de medidas de tendência central, de frequência e medidas de variabilidade. Por meio dessas ferramentas estatísticas, foi possível a construção do índice, que permitiu a classificação de forma quantitativa dos elementos determinantes dos custos de transação e possibilitou compreender o efeito desses elementos nas contratações públicas com base no referencial teórico abordado neste trabalho. Destaca-se que as categorias de análise utilizadas nesse trabalho são os desdobramentos das fases *ex-ante*, que envolve o planejamento adequado da licitação, com a decorrente clareza no detalhamento e quantitativo das aquisições; *ex-post*, que envolve o monitoramento da contratação, nessa parte incluindo os esforços da administração pública em assegurar a qualidade dos produtos adquiridos e as punições para eventuais descumprimentos do contrato de compra e venda; além disso, há ainda a categoria de análise relacionada à etapa competitiva da licitação, em que se verificam o quantitativo de fornecedores envolvidos, as propostas apresentadas e eventuais contestações dos resultados das licitações.

Por conseguinte, foram identificadas as práticas de governança adotadas nos processos licitatórios que contribuiriam para aquisições com preços vantajosos para a administração

pública e quais práticas foram adotadas em processos licitatórios, cujos preços foram desvantajosos, ou seja, resultantes em aquisições com preços elevados em relação aos praticados no mercado. Com isso, verificaram-se os mecanismos de governança que melhor se ajustam para a eficiência dos processos licitatórios e os respectivos custos de transação envolvidos, permitindo fazer uma contribuição prática para o aprimoramento das aquisições nas organizações públicas a partir da lente teórica abordada. Com isso, tem-se, que as proxies para a eficiência dos processos licitatórios são: a aquisição por preços inferiores aos praticados no mercado; as aquisições bem planejadas, com quantitativos que atendam as demandas dos órgãos públicos de forma a atrair o máximo de fornecedores possíveis; a utilização de pregões eletrônicos ao invés de dispensas de licitação; o monitoramento da relação contratual que permita aos órgãos públicos se protegerem de riscos associados à entrega de itens em desconformidade aos padrões de qualidade e, por fim; a execução de licitações que estimulem a competição entre um número elevado de fornecedores, possibilitando a redução dos preços ofertados nos lances dessas licitações.

A etapa da análise dos dados é consoante à afirmação de Teixeira (2003), que afirma que a fase do tratamento do material leva o pesquisador à teorização sobre os dados, produzindo confronto sobre a abordagem teórica anterior e o que a investigação dos dados coletados aborda como contribuição para a teoria. Dessa forma, o tratamento e análise dos dados possibilitaram evidenciar o relacionamento das teorias analisadas nesse trabalho com a prática observada na administração pública. Com isso, foram atingidos os objetivos propostos nessa pesquisa e contribuiu-se para o conhecimento e abordagem do tema, bem como para identificação de possíveis lacunas a serem preenchidas por pesquisas complementares.

4. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 A teoria sobre custos de transação e a legislação sobre os processos licitatórios

4.1.1 Fase do planejamento da licitação: *ex-ante* (CT_{ac})

Para o planejamento das licitações públicas tanto a Lei 8.666/93 quanto a Instrução Normativa nº 05/2017, do Ministério da Economia, determinam diretrizes que conduzam as licitações públicas por meio de um processo rigoroso de planejamento das aquisições e contratações. Com isso, verifica-se nessa etapa que o instrumento chamado Termo de Referência prescinde de uma elaboração robusta e minuciosa das características dos itens a serem adquiridos, além do quantitativo necessário ao suprimento das necessidades da organização pública, sendo também envidados esforços para o agrupamento do máximo possível de itens com vistas a refletir um melhor planejamento de estoques e de quantidades compradas. Além disso, tem-se que, do planejamento da licitação, possam ser realizadas as adequações necessárias com vistas a possibilitar a competição entre os fornecedores por meio

do pregão eletrônico. Observa-se pela Lei 10.520/02 que o pregão eletrônico é a regra para a execução das licitações, sendo as dispensas de licitação as exceções.

Tem-se, portanto, por meio planejamento das licitações, ou seja, na etapa *ex-ante* os seguintes elementos determinados pela legislação:

- Termo de referência robusto e completo, de forma a evitar questionamentos e dúvidas dos licitantes;
- Planejamento de aquisição de quantitativos adequados e satisfatórios de itens;
- Preferência por realização de pregão eletrônico, para propiciar maior competição entre fornecedores;
- Aquisições feitas em conjunto com outras necessidades, de forma a possibilitar o atendimento de várias demandas por meio de um único processo licitatório.

Verifica-se que os elementos descritos pela legislação se associam aos elementos da teoria dos custos de transação “assimetria informacional”, por meio dos esforços em alinhar informações entre as partes; “especificidade do ativo” e “frequência das transações”, relacionados à estimativa de quantidades relevantes de itens e, por fim, “oportunismo”, relacionado à ampliação da competição por meio do pregão eletrônico, evitando concentrações de mercado ocorridas em licitações com poucos participantes.

4.1.2 Fase do monitoramento da licitação: *ex-post* (CT_{pc})

O monitoramento da licitação também é tratado na legislação com notável rigor por meio dos artigos 77 a 80 da Lei 8.666/93 e artigos 39 a 50 da IN 05/2017, do Ministério da Economia. Por meio dessas diretrizes destacam-se elementos relacionados ao monitoramento por parte dos gestores públicos relacionados à qualidade dos serviços prestados e também relacionados às qualificações técnicas dos fornecedores, com destaque para o mercado farmacêutico, que se submete à normas específicas instituídas pela ANISA. Nesse sentido, pode-se destacar na etapa *ex-post* os seguintes elementos:

- Exigências de atestados de capacidade técnica e de registro em conselhos profissionais ou outras instituições acreditadoras;
- Estabelecimento de medições de resultados, de cumprimento de prazos de entregas e de punições para eventuais descumprimentos;
- Determinações de realizações de testes para os produtos fornecidos, com vistas a assegurar a qualidade desses itens;

Tais elementos associam-se também a pontos importantes discutidos na teoria dos custos de transação como “incerteza”, em relação aos itens transacionados; “especificidade do ativo”, relacionados aos critérios rigorosos de avaliação dos medicamentos fornecidos e “oportunistismo”, observado no esforço de evitar contratações com empresas não detentoras das qualificações necessárias ao fornecimento dos produtos.

4.1.3 Fase de execução da licitação (CT_{lic})

A execução da licitação envolve a etapa competitiva do processo e caracteriza-se por conter custos de transação relacionados aos esforços das organizações públicas em ampliar a participação de fornecedores para o maior número possível, visando obter preços melhores por meio da competição. Além disso, há ainda esforços para incluir empresas de pequeno porte, visando contribuir para o crescimento do número de fornecedores dos produtos necessários às organizações públicas e visando reduzir a concentração de mercado de empresas maiores. Nesse sentido, a legislação estabelece alguns mecanismos para esse fim, sendo eles:

- Divulgação da licitação para aumentar o número de participantes;
- Tratamento diferenciado na oferta de lances para pequenas empresas;
- Julgamento e negociação dos lances ofertados, com o objetivo de reduzir os valores propostos pelos licitantes;
- Análise de recursos interpostos por participantes, com o objetivo de sanar dúvidas e eventuais conflitos decorrentes da etapa competitiva.

Por meio desses elementos verifica-se que os custos de transação se dão no sentido do esforço em negociar preços com os fornecedores. Nesse sentido, são notados os elementos “Oportunismo”, por meio de preços especulativos ou muito acima dos praticados no mercado; “Assimetria informacional”, por meio da diferença de propostas apresentadas entre os licitantes, podendo revelar níveis diferentes de conhecimento sobre os produtos e preços ofertados; “Incerteza” e “Especificidade do ativo”, relacionado aos investimentos necessários por parte de pequenas empresas para prover o fornecimento às organizações públicas.

No intuito de relacionar as diretrizes descritas na legislação com a teoria abordada no referencial teórico o quadro 03 sintetiza o relacionamento dos principais conceitos relacionados ao estudo dos custos de transação e os respectivos autores que trataram do tema neste trabalho.

Quadro 03 – Principais custos de transação nas licitações e suas respectivas bases teóricas

	<i>Desdobramento</i>	<i>Elemento de custo de transação associado</i>	<i>Referência</i>
a. CT _{ac} - peso 0,33	CT _{ac1} - Houve impugnação/suspensão da licitação para responder esclarecimentos sobre o termo de referência (informações incompletas ou descrição insuficiente da demanda do órgão).	Assimetria informacional, Especificidade do ativo transacionado	Williamson (1979); Hermann (1998); Hobbs (1996); Lamarão (2013); Silva e Brito (2013); Ribeiro (2003)
	CT _{ac2} - Edital prevê aquisição de baixa quantidade de itens, indicando limitação no planejamento da compra.	Frequência em que ocorre a transação, Especificidade do ativo transacionado	Williamson (1979); Hermann (1998); Ribeiro (2003)
	CT _{ac3} - A aquisição se deu por Dispensa de Licitação, indicando menor competitividade entre fornecedores se comparado ao Pregão Eletrônico.	Oportunismo, Assimetria informacional	Hermann (1998); Maher (1997); Hobbs (1996); Mello (2007); Lamarão (2013); Silva e Brito (2013)
	CT _{ac4} - A aquisição se deu de forma isolada para o item - não houve agrupamento com outros itens demandados pelo órgão.	Especificidade do ativo transacionado, Frequência em que ocorre a transação	Williamson (1979); Hermann (1998); Ribeiro (2003)
b. CT _{pc} - peso 0,33	CT _{pc1} - Há exigências de atestados de capacidade técnica e respectivo registro em conselho profissional ou outra instituição acreditadora (CRA, CREA, INMETRO).	Incerteza, Especificidade do ativo transacionado	Williamson (1979); Hermann (1998)
	CT _{pc2} - Existe cláusula contratual que preveja prazo de entrega e punição por eventual descumprimento (itens que não podem sofrer descontinuidade de fornecimento).	Oportunismo, Incerteza	Hermann (1998); Maher (1997); Mello (2007); Ribeiro (2003)
	CT _{pc3} - Há a necessidade de realizar testes de qualidade no produto fornecido por equipe técnica.	Oportunismo, Incerteza	Hermann (1998); Maher (1997); Mello (2007); Ribeiro (2003)
c. CT _{lic} - peso 0,33	CT _{lic1} - Há poucos participantes na licitação, ocasionando a probabilidade de preços acima da média do mercado (score inversamente proporcional ao número de participantes).	Oportunismo, Assimetria informacional	Hermann (1998); Maher (1997); Hobbs (1996); Mello (2007); Lamarão (2013); Reis (2018); Silva e Brito (2013)
	CT _{lic2} - Houve propostas meramente especulativas (sem apresentação dos requisitos necessários para participar da licitação).	Oportunismo, Assimetria informacional	Hermann (1998); Maher (1997); Hobbs (1996); Mello (2007); Lamarão (2013); Reis (2018); Silva e Brito (2013); Ribeiro (2003)
	CT _{lic3} - Houve necessidade de utilizar o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, conforme Lei 123/2006.	Incerteza, Especificidade do ativo transacionado, Assimetria informacional	Williamson (1979); Hermann (1998); Hobbs (1996); Lamarão (2013)
	CT _{lic4} - Há diferença elevada nas propostas em relação ao preço praticado no mercado (indica falta de clareza no projeto básico da contratação e oportunismo por parte do fornecedor).	Oportunismo, Assimetria informacional	Hermann (1998); Maher (1997); Hobbs (1996); Mello (2007); Lamarão (2013); Reis (2018); Silva e Brito (2013); Ribeiro (2003)
	CT _{lic5} - O resultado da licitação foi contestado por meio de recurso.	Assimetria informacional, Incerteza	Hermann (1998); Hobbs (1996); Lamarão (2013)

Fonte: Elaborado pelo autor

4.2. Os critérios para a seleção dos preços de medicamentos estudados

A amostragem dos medicamentos cujos preços foram comparados se deu com base na Política Nacional de Medicamentos, instituída pela Portaria GM/MS nº 3.916, de 30 de outubro de 1998, que estabelece os medicamentos imprescindíveis para a operacionalização do SUS, na medida em que contempla um elenco de produtos necessários ao tratamento e controle da maioria das patologias prevalentes no País. Os itens pesquisados foram obtidos por meio da análise da Portaria nº 3.733, de 22 de novembro de 2018, que estabelece cinco níveis de medicamentos e insumos necessários ao atendimento da diretriz do SUS de acesso à assistência farmacêutica. Os níveis instituídos pela portaria são: nível I - Relação Nacional de Medicamentos do Componente Básico; nível II - Relação Nacional de Medicamentos do Componente Estratégico; nível III - Relação Nacional de Medicamentos do Componente Especializado; nível IV - Relação Nacional de Insumos; nível V - Relação Nacional de Medicamentos de Uso Hospitalar.

Por conseguinte, a análise foi delimitada nos medicamentos detalhados no quadro 04 para o levantamento das informações necessárias e estudo dos processos de compra e dos preços obtidos. Destaca-se que, para a escolha dos medicamentos a serem pesquisados, utilizou-se uma base de dados com 2111 tipos de medicamentos diferentes, sendo selecionados para a pesquisa aqueles que possuíam maior número de fabricantes e variações de dosagens, ou seja, aqueles medicamentos que são fabricados por diversos laboratórios e amplamente conhecidos e demandados pela população brasileira. Nesse sentido, a base de dados utilizada permitiu identificar aqueles que eram fornecidos por pelo menos 10 fabricantes diferentes, e, com isso, a seleção desses medicamentos excluiu aqueles considerados menos usuais, ou seja, com poucos fabricantes. Dessa forma, buscou-se abordar os medicamentos mais frequentes em uma vasta gama de tratamentos de saúde. São eles:

Quadro 04 – Lista dos medicamentos que tiveram os preços analisados

Item	Laboratório
Insulina Glargina - '100 U/ML SOL INJ CT 1 CAR VD TRANS X 3 ML	Sanofi
Captopril - '25 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	Medquímica
Cetoconazol - '20MG+0,5MG+2,5MG CREM DERM CT BG AL X 30 G	Belfar
Cloreto de sódio - '9 MG/ML SOL INJ IV BOLS PVC INC SIST FECH X 100 ML + CONECTOR	Baxter
Dipirona - '500 MG/ML SOL OR CT FR PLAS OPC GOT X 20 ML	Belfar
Ácido fólico - '5 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 30	Aché
Omeprazol - '20 MG CAP GEL DURA MICROG CT FR PLAS OPC X 28	Biosintética
Aciclovir - '200 MG COM CT BL AL PLAS INC X 25	Aché
Azitromicina - '500 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 5	BrainFarma
Paracetamol - '500 MG + 65 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 20	Sanofi
Prednisona - '20 MG COM CT BL AL PLAS INC X 10	Prati
Clonazepam - '2.5 MG/ML SOL OR CT FR PLAS OPC GOT X 20 ML	Hipolabor
Loratadina - '10 MG COM REV CT BL AL PLAS AMB X 12	Biosintética
Atenolol - '50 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	Sanofi
Diazepam - '10 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	Pharlab
Losartana Potássica - '50 MG + 12,5 MG COM REV CT BL AL PLAS OPC X 30	Pharlab
Amoxicilina - '500 MG CAP GEL DURA CT BL AL PLAS INC X 21	EMSAS
Ampicilina - '500 MG X 24 COMP	EMSAS
Cetoprofeno - '50 MG CAP GEL DURA CT BL AL PLAS INC X 24	Sanofi
Claritromicina - '500 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 14	Sanofi
Dexametasona - '4,0 MG COM CT BL AL PLAS INC X 10	Aché
Diclofenaco - '50 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 20	IFarma
Simeticona - '40 MG COM CT BL AL PLAS TRANS X 20	BrainFarma
Fenobarbital - '40 MG/ML SOL OR PED CT FR VD AMB GOT X 20 ML	Sanofi
Furosemida - '40 MG COM CT BL AL PLAS VDE X 20	Sanofi
Haloperidol - '5 MG COM CT BL AL PLAS INC X 20	Cristalia
Hydrocortisona - '10 MG/G CREM DERM CT BG AL X 20 G	União
Ibuprofeno - '400 MG COM REV CT BL AL PVC / PVDC X 10	Abbott
Prednisolona - '20 MG COM CT BL AL/AL X 10	Aché
Progesterona - '200 MG CAP MOLE CT BL AL PLAS TRANS X 14	Farmoquímica
Risperidona - '1 MG COM REV CT BL AL PLAS TRANS X 30	Torrent
Cloridrato de Naratriptana - '2,5MG COM VER CT BL AL PLAS OPC X 10	Legrand

Fonte: Elaborado pelo autor.

Por meio da Lei nº 10.742, de 06 de outubro de 2003, foram definidas normas de regulação do setor farmacêutico e criada a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos – CMED –,

que tem por objetivos a adoção, implementação e coordenação de atividades relativas à regulação econômica do mercado de medicamentos. A CMED estabelece limites para os preços dos medicamentos, promove mecanismos para estimular a concorrência no setor farmacêutico, monitora a comercialização e aplica penalidades quando as regras estabelecidas são descumpridas. Especificamente para as compras públicas, a CMED é responsável pela operacionalização do Coeficiente de Adequação de Preços – CAP –, que é o desconto mínimo obrigatório para compras públicas de medicamentos. O valor do CAP é atualizado anualmente e no ano de 2019, por meio do Comunicado da Presidência da República nº 15, de 21 de setembro de 2018, o percentual estabelecido foi de 20,16%.

A metodologia para o cálculo do CAP foi definida por meio da Resolução CMED nº 03, de 02 de março de 2011, sendo o seu percentual obtido por meio da média resultante entre o Índice de Rendimento *Per Capita* do Brasil e os Índices de Rendimento *per capita* dos países relacionados na Resolução CMED nº 02, de 05 de março de 2004, ponderada pelo Rendimento Nacional Bruto – RNB –, sendo, portanto, definido pela fórmula abaixo:

$$CAP = \sum_{i=1}^9 \frac{[(1 - \frac{IR_{\text{Brasil}}}{IR_{\text{país}(i)}})] * 100 * PIB_{\text{país}(i)}}{\sum_{j=i}^9 PIB_{\text{país}(j)}}$$

Em que:

PPC = Paridade do poder compra;

PIB_{país(i)} = Produto Interno Bruto ano ajustado, em dólares PPC, do país *i*;

∑_{PIB(9 países)} = Somatório do Produto Interno Bruto ano ajustado, em dólares PPC, dos países relacionados na Resolução CMED nº 02, de 05 de março de 2004.

Na fórmula acima, o IR_{país(i)} = Índice de rendimento *per capita* do país *i* é obtido por meio da seguinte fórmula:

$$IR_{\text{país}(i)} = \frac{\text{LN}(\text{RNBPC}_{\text{país}(i)}) - \text{LN}(\text{RNBPC}_{\text{MÍNIMO}})}{\text{LN}(\text{RNBPC}_{\text{MÁXIMO}}) - \text{LN}(\text{RNBPC}_{\text{MÍNIMO}})}$$

Em que:

RNBPC_{país(i)} = Rendimento Nacional Bruto *per capita* ano ajustado, em dólares PPC, do país *i*;

RNBPC_{MÍNIMO} = Rendimento Nacional Bruto mínimo *per capita* ano ajustado, em dólares PPC.

$RNBPC_{MÁXIMO}$ = Rendimento Nacional Bruto máximo *per capita* ano ajustado, em dólares PPC.

Dessa forma, o cálculo do CAP vigente foi obtido por meio dos dados da tabela seguinte:

Tabela 01: Cálculo do CAP vigente em 2019

PAÍS	PIB - BILHÕES DE DÓLARES PPC 2011	RNB PER CAPITA - DÓLARES PPC 2011	ÍNDICE DE RENDIMENTO	RAZÃO ÍNDICE BRASIL/PAÍS	PERCENTUAL DE REDUÇÃO	PERCENTUAL DE REDUÇÃO PONDERADA PELO PIB
AUSTRÁLIA	1.098,3	43.560	0,91792	0,81030	18,96971	18,96971
CANADÁ	1.615,8	43.433	0,91748	0,81069	18,93076	1,11549
ESTADOS UNIDOS	17.662,3	54.941	0,95299	0,78049	21,95105	14,13886
FRANÇA	2.591,2	39.254	0,90220	0,82442	17,55758	1,65912
NOVA ZELÂNDIA	173,0	33.970	0,88036	0,84488	15,51245	0,09787
ESPAÑA	1.596,1	34.258	0,88164	0,84365	15,63466	0,91004
ITÁLIA	2.132,6	35.299	0,88616	0,83935	16,06515	1,24941
GRÉCIA	264,4	24.648	0,83191	0,89409	10,59131	0,10212
PORTUGAL	287,6	27.315	0,84743	0,87771	12,22872	0,12826
TOTAL	27.421,3					20,16097
BRASIL		13.755	0,74380	1,00000		

Fonte: Comunicado da Presidência da República nº 15, de 21 de setembro de 2018

A compreensão do CAP é relevante para o estudo da formação dos preços nos processos licitatórios. Por meio desse coeficiente, identificam-se as diferenças entre os preços praticados em aquisições públicas de medicamentos PMVG e em aquisições no mercado PMC.

4.3. A comparação dos preços praticados nas aquisições públicas (P_{lic}) com os praticados em aquisições privadas (P_m)

Efetuada o levantamento dos dados, foram obtidas as informações subsequentes, de forma a se verificar a veracidade da relação abaixo:

$$P_{lic} \leq P_m$$

em que:

- P_{lic} = preço do produto oferecido pelo fornecedor vencedor da licitação
- P_m = preço do produto no mercado

A relação entre os preços praticados em processos licitatórios, ou seja, nas aquisições por parte da administração pública, e os preços praticados no mercado requerem uma análise cuidadosa em função do volume de medicamentos adquiridos para satisfazer às necessidades do SUS e as peculiaridades envolvidas na legislação sobre as licitações. Dessa forma, a execução de licitações pode permitir às organizações públicas negociar preços muito favoráveis, porém, em outros casos, devido à urgência na aquisição de alguns itens e à fragilidade no planejamento e execução desses processos, podem sujeitar as organizações públicas a preços bastantes elevados devido à cartelização de fornecedores e seus respectivos comportamentos oportunistas.

Tabela 02 – Comparação dos preços obtidos em licitações com os preços obtidos no mercado

Item	Laboratório	PF - PMVG	PMVG - Anvisa	Desvio Padrão em relação à PMVG - Anvisa	Preço médio licitações	Preço médio em relação ao PMVG - Anvisa	Percentual de desconto em relação ao PMVG - Anvisa	PF - PMC	PMC - Anvisa	Desvio Padrão em relação à PMC - Anvisa	Preço médio mercado	Percentual de desconto em relação ao PMC - Anvisa
InsulinaGargina - 100U/ML SOLINJECT 1 CAR VDR TRANS X 3 ML	Sanofi	101,73	81,22	9,32	68,03	101,73	-16,23%	101,73	140,64	44,75	77,36	-44,99%
Captopril - 25 MG COM CT BL AL PLAS INCX 30	Medquímica	10,08	8,05	1,03	6,60	10,08	-18,01%	10,08	13,94	4,65	7,36	-47,19%
Cetoconazol - 20MG+0,3MG+2,3MG CREM DERM CT BG AL X 30 G	Belfar	28,63	22,86	14,14	2,87	28,63	-87,45%	28,63	39,58	19,63	11,82	-70,14%
Cloreto de sódio - 9 MG/ML SOL INIV BOLS PVC INC SIST FECH X 100ML/COM	Baxter	5,84	4,66	1,49	2,55	5,84	-45,28%	5,84	8,07	2,40	4,67	-42,13%
Diprona - 500MG/ML SOL OR CT FR PLAS OPC GOT X 20 ML	Belfar	8,71	6,95	2,92	2,82	8,71	-59,42%	7,57	11,6	5,92	3,23	-72,17%
Acido fólico - 5 MG COM REV CT BL AL PLAS INCX 30	Aché	19,59	15,64	1,80	1,80	19,59	-88,49%	17,02	26,1	1,18	27,77	6,38%
Omeprazol - 20 MG CAP GEL DURA MICROG CT FR PLAS OPC X 28	Bioimética	47,78	38,15	25,30	2,37	47,78	-93,79%	47,78	66,05	43,88	3,99	-93,96%
Actiovir - 200MG COM CT BL AL PLAS INCX 25	Aché	139,61	111,46	65,73	18,50	139,61	-83,40%	139,61	193	88,11	68,39	-64,56%
Azitromicina - 500MG COM REV CT BL AL PLAS INCX 5	BrainFarma	48,13	38,43	20,99	8,75	48,13	-77,23%	48,13	66,54	27,79	27,24	-59,06%
Paracetamol - 500 MG+ 65 MG COM REV CT BL AL PLAS INCX 20	Sanofi	18,23	14,55	1,80	12,00	18,23	-17,53%	15,84	24,29	14,36	3,99	-83,59%
Prednisona - 20 MG COM CT BL AL PLAS INCX 10	Prati	14,44	11,53	4,69	4,90	14,44	-57,50%	14,44	19,96	11,28	4,01	-79,89%
Clonazepam - 2,5 MG/ML SOL OR CT FR PLAS OPC GOT X 20 ML	Hipolabor	10,06	8,03	3,38	3,25	10,06	-59,53%	10,06	13,91	3,51	8,94	-35,73%
Loratadina - 10 MG COM REV CT BL AL PLAS ANIB X 12	Bioimética	28,03	22,38	8,70	10,08	28,03	-54,96%	24,36	37,34	19,04	10,42	-72,10%
Atenolol - 50 MG COM CT BL AL PLAS INCX 30	Sanofi	13,65	10,9	6,65	1,50	13,65	-86,24%	13,65	18,87	10,20	4,44	-76,47%
Diazepam - 10 MG COM CT BL AL PLAS INCX 30	Pharlab	11,1	8,86	2,87	4,80	11,1	-45,82%	11,1	15,35	2,97	11,15	-27,36%
Losartana Potássica - 50 MG + 12,5 MG COM REV CT BL AL PLAS OPC X 30	Pharlab	25,77	20,37	4,79	13,80	25,77	-32,91%	25,77	35,63	22,03	4,47	-87,45%
Amoxicilina - 500MG CAP GEL DURA CT BL AL PLAS INCX 21	EMSAS	17,21	13,74	1,65	11,40	17,21	-17,03%	17,21	19,51	10,82	34,82	78,45%
Ampicilina - 500 MG X 24 COMP	EMSAS	41,3	32,97	15,68	10,80	41,3	-67,24%	41,3	57,09	19,25	29,86	-47,70%
Cetoprofeno - 50 MG CAP GEL DURA CT BL AL PLAS INCX 24	Sanofi	33,98	27,13	11,89	10,32	33,98	-61,96%	33,98	46,98	25,84	10,43	-77,80%
Clartromicina - 500MG COM REV CT BL AL PLAS INCX 14	Sanofi	83,41	66,59	7,19	56,42	83,41	-13,27%	83,41	115,31	58,07	33,19	-71,22%
Dexametasona - 4,0MG COM CT BL AL PLAS INCX 10	Aché	13,05	10,42	4,47	4,10	13,05	-60,65%	13,05	18,04	2,24	14,88	-17,54%
Diclofenaco - 50MG COM REV CT BL AL PLAS INCX 20	IFarma	10,31	8,23	7,76	19,20	10,31	-133,29%	10,31	14,25	4,94	7,27	-48,98%
Simeticona - 40MG COM CT BL AL PLAS TRANS X 20	BrainFarma	8,22	6,56	5,40	14,20	8,22	-116,46%	7,14	10,95	3,87	5,48	-49,94%
Fenobarbital - 40MG/ML SOL OR PED CT FR VDR AMB GOT X 20 ML	Sanofi	6,84	5,46	1,33	3,38	6,84	-34,43%	6,84	9,46	0,00	9,46	0,00%
Furosemida - 40 MG COM CT BL AL PLAS VDE X 20	Sanofi	13,1	10,46	6,41	1,40	13,1	-86,62%	13,1	18,11	7,93	6,90	-61,90%
Haloperidol - 5 MG COM CT BL AL PLAS INCX 20	Cristalia	4,73	3,78	0,72	4,80	4,73	-26,98%	4,73	6,54	2,74	10,42	59,33%
Hydrocortisona - 10 MG G CREM DERM CT BG AL X 20 G	União	16,63	13,28	3,83	7,86	16,63	-40,81%	14,45	23,16	8,55	10,07	-54,55%
Ibuprofeno - 400MG COM REV CT BL AL PVC/PVDC X 10	Abbott	14,65	11,7	8,41	23,60	14,65	-101,71%	12,73	19,52	0,88	18,28	-6,38%
Prednisolona - 20MG COM CT BL AL X 10	Aché	21,46	17,13	6,10	8,50	21,46	-50,38%	21,46	29,67	12,57	11,90	-59,89%
Progesterona - 200 MG CAP MOLE CT BL AL PLAS TRANS X 14	Farmoquímica	26,99	21,55	18,92	48,30	26,99	134,13%	26,99	37,31	6,57	46,60	24,91%
Risperidona - 1 MG COM REV CT BL AL PLAS TRANS X 30	Torrent	44,4	35,45	7,46	24,90	44,4	-29,76%	44,4	61,38	26,59	23,78	-61,26%
Cloridrato de Naratriptana - 2,5MG COM VER CT BL AL PLAS OPC X 10	L'egrand	23,54	18,79	7,57	29,50	23,54	57,00%	23,54	32,51	6,68	23,10	-29,01%
				Desconto médio do P_{lic}			-25,89%		Desconto médio do P_m			-42,93%
				Desvio padrão dos descontos P_{lic}			0,6479		Desvio padrão dos descontos P_m			0,4084

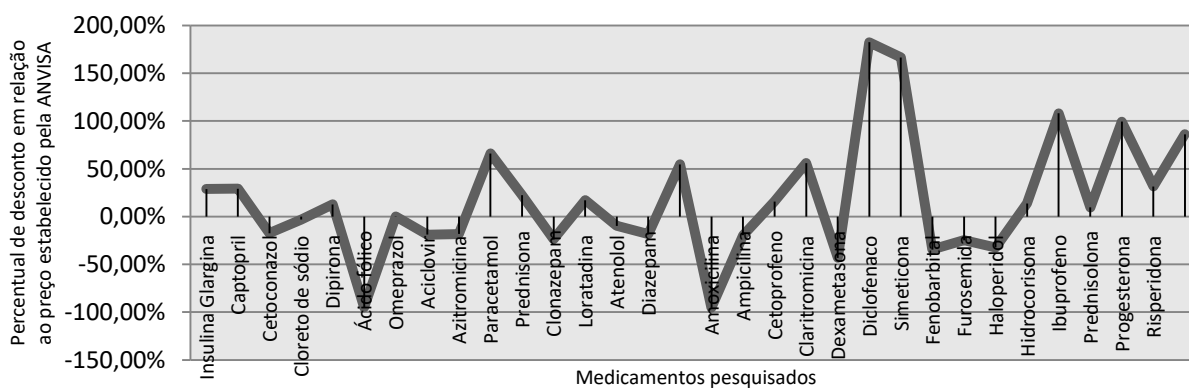
Fonte: Elaborado pelo autor

Quando observados os percentuais de descontos de forma geral, a comparação dos preços obtidos nas licitações evidencia que o desconto obtido no mercado é superior aos descontos obtidos por meio dos processos licitatórios. Nesse sentido, destacam-se itens como o Paracetamol, Prednisona, Losartana Potássica, Claritromicina, Diclofenaco, Simeticona, Ibuprofeno, Progesterona, Risperidona e Cloridrato de Naratriptana, cujos percentuais de descontos são significativamente maiores nas aquisições pelo mercado. Há ainda outros itens em que se verificam percentuais de descontos moderados, porém ainda vantajosos, nos preços praticados no mercado em relação às aquisições públicas, podendo ser citados os itens Insulina Glargina, Captopril, Dipirona, Loratadina, Cetoprofeno, Hidrocorisona e Predinisona.

Por outro lado, existem situações em que se faz necessário destacar itens em que o percentual de desconto obtido em licitações públicas também é significativo, sendo eles o Ácido Fólico, o Clonazepam, a Amoxicilina, a Dexametasona, o Fenobarbital, a Furosemida e o Haloperidol. Todavia, o desconto médio geral da relação P_{lic} e P_m resulta no percentual de desconto para os preços praticados no mercado 17,05% superior aos preços praticados nas licitações públicas.

Essas informações são melhores observáveis quando trabalhadas de forma gráfica, como demonstrado abaixo. Observa-se, na linha do gráfico, a diferença entre os descontos obtidos para o PMVG e os descontos e para ao PMC, resultando em valores positivos para os casos em que os descontos obtidos no mercado foram maiores que os descontos obtidos nas licitações e, em valores negativos, quando as aquisições por meio de licitações foram mais vantajosas:

Gráfico 03 – Variação do percentual de desconto PMVG - PMC



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os números relativos, se analisados isoladamente, poderiam indicar que a relação $P_{lic} \leq P_m$ é falsa; contudo, quando se analisa de outro ângulo, ou seja, por meio dos valores absolutos dos itens, observa-se que os preços dos medicamentos adquiridos por meio dos processos licitatórios são significativamente inferiores aos praticados no mercado. Esse fato se deve à aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços – CAP –, em que o governo regula os preços dos medicamentos de forma a atender ao interesse público e às necessidades do SUS. Dessa forma, tomando-se como exemplo o item Insulina Glargina, o percentual de desconto obtido em âmbito público foi de 16,23%, enquanto que, no mercado privado, foi de 44,99%; entretanto, em valores absolutos esse medicamento foi comprado pelo governo por R\$ 68,03 por item, enquanto que, no mercado privado, o mesmo medicamento foi adquirido por R\$ 77,36.

O preço favorável às aquisições públicas, mesmo com um percentual de desconto menor em relação ao obtido no mercado, pode ser explicado pelo preço inicial em que o percentual do CAP é aplicado, ou seja, o preço inicial do medicamento Insulina Glargina nas aquisições públicas é de R\$ 81,22; já em uma aquisição no mercado privado é de R\$ 140,64.

Outro ponto a ser destacado nas aquisições públicas é a economia de escala decorrente dos altos volumes envolvidos nessas aquisições, o que permite aumentar o poder de negociação com os fornecedores. Nesse sentido, a pesquisa de Luz (2017) destaca que o volume de medicamentos adquiridos somente pelo governo federal representou R\$ 34,6 bilhões de reais no período de 2006 a 2013. Contudo, a autora ressalta que o valor gasto com aquisições de

medicamentos por meio de licitações públicas no período triplicou, enquanto que o volume das aquisições somente dobrou.

A relação entre o valor das aquisições ter aumentado mais do que o seu volume correspondente pode ser explicada pela observação de que, apesar da relação $P_{lic} \leq P_m$ não ser falsa, existem valores anormais de variação de preços nas aquisições públicas. Como demonstrado abaixo, os itens Paracetamol, Prednisona, Losartana Potássica, Claritromicina, Diclofenaco, Simeticona, Ibuprofeno, Progesterona, Risperidona e Cloridrato de Naratriptana apresentam preços significativamente superiores aos encontrados no mercado, indicando que, apesar do processo licitatório se constituir como um instrumento eficiente para a aquisição de medicamentos, existem situações em que a relação entre comprador e fornecedor se configura substancialmente desfavorável à administração pública. Isso faz com que valores relevantes sejam gastos em aquisições manifestamente desfavoráveis ao interesse público e, de outro lado, com ganhos desproporcionais por parte dos fornecedores. Nesse contexto, a eficiência na aquisição de medicamentos por meio do processo licitatório pode ser afetada pelas distorções provocadas em aquisições com preços consideravelmente desfavoráveis.

A tabela abaixo permite observar a relação entre os preços, em valores absolutos por item, obtidos por meio do processo licitatório e os obtidos pelo mercado. Nota-se que, em sua maior parte, os valores das compras dos medicamentos em processos licitatórios possuem preços bem inferiores aos de mercado. Contudo, as situações de valores anormais são evidenciadas nos itens selecionados. Nessas aquisições, podem ser observadas as situações substancialmente desfavoráveis em termos de preços praticados, como é o caso dos medicamentos Paracetamol, com preço 201% maior que o de mercado; Losartana Potássica, com preço 209% superior; além do Diclofenaco e Simeticona, com preços 164% e 159% superiores, respectivamente.

Tabela 03 – Diferença entre os preços absolutos em P_{lic} e P_m

Item	Preço médio licitações [a]	Preço médio mercado [b]	Diferença entre P_{lic} e P_m [c]	Variação em % [c]/[b]
	P_{lic}	P_m		
Insulina Glargina - '100 U/ML SOL INJ CT 1 CAR VD TRANS X 3 ML	68,03	77,36	-9,33	-12%
Captopril - '25 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	6,60	7,36	-0,76	-10%
Cetoconazol - '20MG+0,5MG+2,5MG CREM DERM CT BG AL X 30 G	2,87	11,82	-8,95	-76%
Cloreto de sódio - '9 MG/ML SOL INJ IV BOLS PVC INC SIST FECH X 100ML/COM	2,55	4,67	-2,12	-45%
Dipirona - '500 MG/ML SOL OR CT FR PLAS OPC GOT X 20 ML	2,82	3,23	-0,41	-13%
Acido fólico - '5 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 30	1,80	27,77	-25,97	-94%
Omeprazol - '20 MG CAP GEL DURA MICROG CT FR PLAS OPC X 28	2,37	3,99	-1,62	-41%
Aciclovir - '200MG COM CT BL AL PLAS INC X 25	18,50	68,39	-49,89	-73%
Azitromicina - '500MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 5	8,75	27,24	-18,49	-68%
Paracetamol - '500 MG+65 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 20	12,00	3,99	8,01	201%
Prednisona - '20 MG COM CT BL AL PLAS INC X 10	4,90	4,01	0,89	22%
Clonazepam - '2.5 MG/ML SOL OR CT FR PLAS OPC GOT X 20 ML	3,25	8,94	-5,69	-64%
Loratadina - '10 MG COM REV CT BL AL PLAS AMB X 12	10,08	10,42	-0,34	-3%
Atenolol - '50 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	1,50	4,44	-2,94	-66%
Diazepam - '10 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	4,80	11,15	-6,35	-57%
Losartana Potássica - '50 MG + 12,5MG COM REV CT BL AL PLAS OPC X 30	13,80	4,47	9,33	209%
Amoxicilina - '500 MG CAP GEL DURA CT BL AL PLAS INC X 21	11,40	34,82	-23,42	-67%
Ampicilina - '500 MG X 24 COMP	10,80	29,86	-19,06	-64%
Cetoprofeno - '50 MG CAP GEL DURA CT BL AL PLAS INC X 24	10,32	10,43	-0,11	-1%
Claritromicina - '500MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 14	56,42	33,19	23,23	70%
Dexametasona - '4,0MG COM CT BL AL PLAS INC X 10	4,10	14,88	-10,78	-72%
Diclofenaco - '50 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 20	19,20	7,27	11,93	164%
Simeticona - '40MG COM CT BL AL PLAS TRANS X 20	14,20	5,48	8,72	159%
Fenobarbital - '40MG/ML SOL OR PED CT FR VD AMB GOT X 20 ML	3,58	9,46	-5,88	-62%
Furosemida - '40 MG COM CT BL AL PLAS VDE X 20	1,40	6,90	-5,50	-80%
Haloperidol - '5 MG COM CT BL AL PLAS INC X 20	4,80	10,42	-5,62	-54%
Hidrocorisona - '10 MG/G CREM DERM CT BG AL X 20 G	7,86	10,07	-2,21	-22%
Ibuprofeno - '400MG COM REV CT BL AL PVC/PVDC X 10	23,60	18,28	5,33	29%
Prednisolona - '20MG COM CT BL AL/AL X 10	8,50	11,90	-3,40	-29%
Progesterona - '200 MGCAP MOLE CT BL AL PLAS TRANS X 14	48,30	46,60	1,70	4%

Fonte: Elaborada pelo autor

Isso posto, nota-se que a relação $P_{lic} \leq P_m$ é verdadeira. Contudo, o processo licitatório permite situações de desvios elevados em relação às médias de preços usualmente empregadas tanto no mercado quanto nas aquisições em âmbito público. Tais desvios constituem-se em elementos relevantes a serem estudados e tratados com a finalidade de aprimorar os mecanismos de governança utilizados na administração pública visando ao alcance da eficiência nas aquisições de medicamentos. Nesse sentido, a próxima seção aborda esses valores destacadamente discrepantes por meio da constituição de um índice em que seja possível identificar os custos de transação inerentes às fases do processo licitatório em função da constatação de elementos

relacionados às fases do planejamento das aquisições, do monitoramento do contrato e da execução da etapa competitiva da licitação.

4.4. Análise dos custos de transação envolvidos nas fases dos processos licitatórios

4.4.1 Processos licitatórios em que os preços foram desvantajosos, comparativamente aos preços praticados no mercado

Levando-se em consideração a perspectiva teórica dos custos de transação, a análise das fases envolvidas no processo licitatório, que são CT_{ac} , CT_{pc} e CT_{lic} , permite constatar elementos relevantes para o estudo de possíveis condicionantes que levaram as aquisições de medicamentos a terem resultados desfavoráveis à administração pública e, em outras situações, os condicionantes que levaram as licitações públicas a obterem resultados melhores. Os valores calculados abaixo por meio da atribuição de pesos aos desdobramentos inerentes às fases do processo licitatório revelam as gradações dos valores do índice de custos de transação em cada fase desses processos:

Tabela 04 – Índice de custos de transação nas situações em que os Preços de Mercado (P_m) foram mais vantajosos

	CT_{ac1}	CT_{ac2}	CT_{ac3}	CT_{ac4}	$CT_{ac\ total}$	CT_{pc1}	CT_{pc2}	CT_{pc3}	$CT_{pc\ total}$	CT_{lic1}	CT_{lic2}	CT_{lic3}	CT_{lic4}	CT_{lic5}	$CT_{lic\ total}$
Clarithromicina	0	0	0	0	0,0000	5,5	3,6663	0	9,1663	0,0165	0	0	2,19978	0	2,2163
Diclofenaco	0	0	0	0	0,0000	5,5	5,5	0	11,0000	0,0165	0	0	3,3	0	3,3165
Losartana Potássica	0	8,25	8,25	0	16,5000	3,6663	3,6663	0	7,3326	0,066	0	0	6,6	0	6,6660
Paracetamol	0	8,25	8,25	4,125	20,6250	3,6663	3,6663	0	7,3326	0,066	0	0	6,6	0	6,6660
Prednisona	0	2,74972 5	0	0	2,7497	5,5	5,5	3,6663	14,6663	0,033	0	0	2,19978	0	2,2328
Simeticona	0	2,74972 5	0	0	2,7497	5,5	5,5	3,6663	14,6663	0,033	0	0	0	0	0,0330
Ibuprofeno	0	8,25	8,25	2,74972 5	19,2497	3,6663	3,6663	0	7,3326	0,066	0	0	3,3	0	3,3660
Progesterona	0	8,25	8,25	4,125	20,6250	3,6663	3,6663	0	7,3326	0,066	0	0	3,3	0	3,3660
Risperidona	0	8,25	0	0	8,2500	11	5,5	0	16,5000	0,066	0	0	2,19978	0	2,2658
Cloridrato de Naratriptana	0	8,25	8,25	4,125	20,6250	3,6663	3,6663	0	7,3326	0,066	0	0	6,6	0	6,6660
Valores totais	0,0000	54,9995	41,2500	15,1247	111,3742	51,3315	43,9978	7,3326	102,6619	0,4950	0,0000	0,0000	36,2993	0,0000	36,7943

Fonte: Elaborada pelo autor

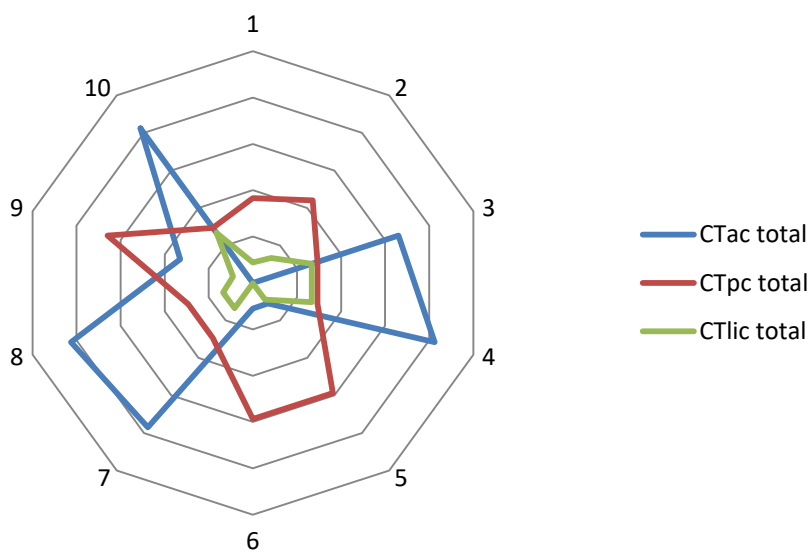
Nos processos licitatórios em que os preços de mercado (P_m) se mostraram mais vantajosos, constata-se que, dentre as três fases analisadas (CT_{ac} , CT_{pc} e CT_{lic}), a etapa CT_{ac} , relacionada à fase do planejamento da licitação, que envolve a estimativa de quantidades para os produtos, a elaboração de salvaguardas contratuais e a definição do tipo de licitação, foi a que se mostrou com o índice mais elevado, ou seja, constituiu-se na fase em que se verificou a constatação de mais elementos relacionados à custos de transação. Em seguida, a fase CT_{pc} , que envolve o gerenciamento do contrato, ou seja, a avaliação da qualidade e do cumprimento das exigências contidas no edital, mostrou-se como o segundo fator de maior constatação de custos de transação.

Por último, podem-se verificar a constatação de elementos desencadeadores de custos de transação menores na fase que compreende a etapa competitiva da licitação, em que são verificadas variáveis como o número de participantes na licitação, a efetividade e os valores dos lances ofertados, ou seja, na fase CT_{lic} , tem-se baixa constatação das variáveis envolvidas nesse processo, refletindo que, como a administração não incorreu nos elementos que desencadeiam custos de transação nessa fase, observou-se a baixa efetividade da fase efetivamente competitiva da licitação, que pode influenciar nos preços finais dos medicamentos ofertados.

4.4.1.1. O planejamento das licitações nos processos em que o P_m foi mais vantajoso

Dentre as três fases analisadas, observa-se que, na etapa preliminar (CT_{ac}), ou seja, a fase de planejamento, a administração pública tem despendido esforços para especificar adequadamente suas necessidades e quantidades. Essa observação se verificou pelos maiores índices dos custos de transação nessa etapa. Por outro lado, a fase competitiva (CT_{lic}) se mostra menos expressiva nas aquisições estudadas nessa parte do trabalho, ou seja, as aquisições em que os Preços de Mercado (P_m) se mostraram mais vantajosos que os auferidos por meio do processo licitatório. O gráfico a seguir ilustra os valores obtidos por meio do índice de custos de transação identificado nas três etapas analisadas:

Gráfico 04 – Índices de custos de transação nas situações em que os Preços de Mercado (P_m) foram mais vantajosos



Fonte: Elaborado pelo autor

De forma detalhada, os desdobramentos das etapas analisadas também possibilitam observações relevantes sobre o processo licitatório. Na fase CT_{ac} , nota-se que o subitem CT_{ac2} – “aquisição de baixa quantidade de itens” – é um elemento presente em quase todas as licitações analisadas em que os preços de mercado foram maiores. Isso significa que a estimativa correta e de forma mais ampla possível se constitui em uma vantagem competitiva a ser explorada pela administração pública e que a ausência da exploração dessa vantagem se constitui em um elemento de custos de transação para as organizações públicas, uma vez que está ligado à execução de processos licitatórios mal planejados e pouco atrativos para os fornecedores, sendo, por conseguinte, pouco competitivos.

Nesse mesmo sentido, tem-se a constatação de que a maioria das aquisições se deram por dispensa de licitação, conforme evidenciado no subitem CT_{ac3} . Com isso, identifica-se que o quantitativo de itens a serem adquiridos e a modalidade de licitação adotada são elementos relevantes nos resultados negativos para as aquisições na administração pública. Observa-se ainda que o fornecimento de medicamentos em baixa quantidade não permite à administração pública obter a vantagem da economia de escala e que a aquisição por meio de dispensa de licitação contribui para a prática de preços que não refletem os usualmente utilizados no

mercado. Isso se deve à baixa atratividade, como mencionado anteriormente, e baixa divulgação desses processos licitatórios, uma vez que, nas dispensas de licitação, não são feitas as etapas de divulgação de edital e de ofertas de lances por parte dos fornecedores, conforme se verifica na Lei 8.666/93.

4.4.1.2. A execução das licitações nos processos em que o P_m foi mais vantajoso

Na fase CT_{lic} , destaca-se o desdobramento no subitem CT_{lic1} – “poucos participantes na licitação” –, cujos resultados revelaram que, em grande parte dos processos licitatórios analisados, não houve a devida competitividade, em função da características das dispensas de licitação em que os preços, conforme a Lei 8.666/93, são obtidos por meio de 03 propostas de empresas distintas e não há a fase de lances entre os participantes.

As observações contidas no subitem CT_{lic1} se relacionam ao subitem CT_{lic4} – “diferença elevada dos preços em relação aos praticados no mercado”. Isso porque a baixa participação de licitantes nessas aquisições reduz a eficiência do processo licitatório, uma vez que, não havendo outros licitantes na disputa, a administração pública tenha que acolher propostas com valores elevados para atenderem às necessidades de aquisição de medicamentos, que em alguns casos se caracterizam pela urgência no atendimento de tratamentos de saúde e no guarnecimento das instituições públicas de saúde sob sua responsabilidade. Cabe ainda destacar que ambos os subitens CT_{lic1} e CT_{lic4} , estão associados ao subitem CT_{ac3} , denotando a baixa eficiência das aquisições por meio de dispensas de licitação.

Apoiado nos resultados do índice de custos de transação analisados, verifica-se que os elementos mais relevantes para a eficiência nos processos licitatórios estão presentes no planejamento das aquisições, por meio da estimativa de quantidades que possibilitem à administração pública obter ganhos de escala, além da utilização do pregão eletrônico em detrimento da realização de dispensas de licitação, de forma a estimular a participação de um maior número de licitantes.

A constatação de elementos desencadeadores de custos de transação na fase do planejamento da licitação, ou seja, os pontos desfavoráveis nessa fase ensejaram em maiores custos de transação na fase da execução da etapa competitiva do processo. Com isso, verificou-se a participação de um número pouco expressivo de licitantes e, conseqüentemente, a oferta de lances com valores acima dos praticados no mercado, ocasionando processos licitatórios desvantajosos à administração pública.

Na seção seguinte, foram selecionados processos licitatórios em que os preços obtidos foram favoráveis à administração pública, ou seja, processos licitatórios eficientes para fins de comparação com os índices de custos de transação encontrados nessa seção.

4.5.1. Processos licitatórios em que os P_{lic} foram vantajosos, comparativamente aos preços praticados no mercado

Tendo sido observados em quais fases e seus desdobramentos estão constatados os custos de transação mais elevados nos processos licitatórios ineficientes, esta seção examina em quais fases estão a maior incidência de custos de transação nos processos licitatórios que se mostraram eficientes. Dessa forma, tem-se como objetivo verificar onde ocorrerem os maiores dispêndios de esforços por parte da administração pública para monitorar, mitigar comportamentos oportunistas e fornecer informações completas e adequadas nessas aquisições.

Por meio do levantamento do índice de custos de transação apresentados na tabela a seguir, pode-se verificar que, dentre as três fases do processo licitatório analisadas, as licitações em que os preços foram menores em relação ao mercado tiveram custos de transação mais presentes em fases diferentes das identificadas na seção anterior. Verifica-se nesses casos que se constituem em aquisições melhores planejadas e executadas, uma vez que, para essas aquisições, os quantitativos de itens foram estimados mais adequadamente, as aquisições se deram por meio de pregão eletrônico e não houve impugnações aos editais.

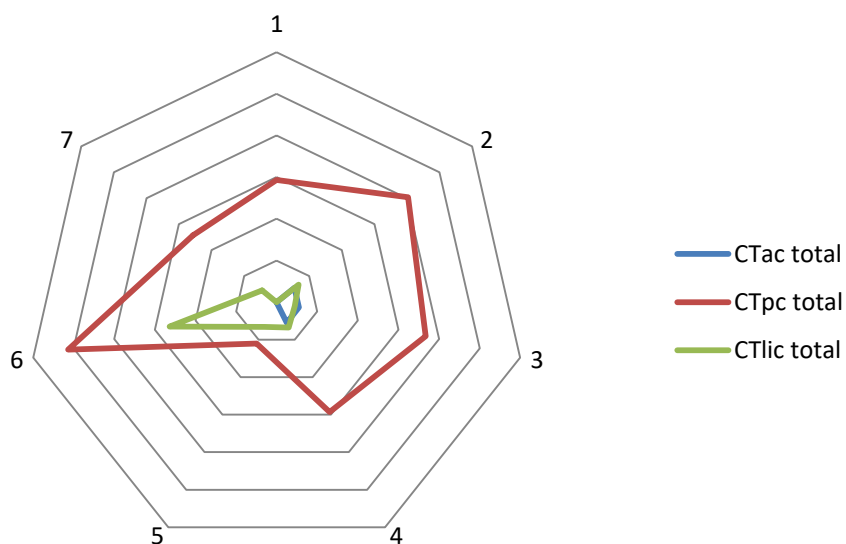
Tabela 05 – Comparação dos índices de custos de transação em processos favoráveis e desfavoráveis para a administração pública

	CT_{ac}	CT_{pc}	CT_{lic}
Licitações desfavoráveis $P_{lic} \geq P_m$	111,3742	102,6619	36,7943
Licitações favoráveis $P_{lic} \leq P_m$	8,2492	111,8304	27,7093

Fonte: Elaborada pelo autor

Nota-se, por meio do índice de custos de transação na fase CT_{lic} , que o número de participantes na licitação foi maior, inibindo a apresentação de propostas especulativas, ou seja, com preços extremamente elevados. Também se observa, nas licitações com preços favoráveis, que na fase CT_{pc} a administração pública incorre em maiores custos de transação. Nessa etapa, em função dos pregões possuírem maior rigor no planejamento e na execução da etapa competitiva, há também mais rigor na definição de mecanismos para monitoramento da relação contratual com os fornecedores. Isso implica mais rigor nas exigências de qualificação técnicas, no estabelecimento de punições para as entregas de itens que não forem atendidas a contento e no controle mais rigoroso na qualidade dos medicamentos adquiridos. Essas constatações estão demonstradas graficamente a seguir:

Gráfico 05 – Custos de transação nas situações em que os Preços de Licitação (P_{lic}) foram mais vantajosos



Fonte: Elaborado pelo autor

4.5.1.1. O planejamento e a execução das licitações nos processos em que o P_{lic} foi mais vantajoso

O detalhamento dos valores dos índices de custos de transação para esses processos licitatórios está descrito na tabela abaixo, em que, por meio da análise detalhada dos subitens, observa-se que, na fase CT_{ac} , houve constatações de elementos de custos de transação apenas para o subitem CT_{ac4} – que trata de aquisições em que a administração pública procedeu a licitação de forma isolada para o medicamento demandado, ou seja, sem o agrupamento com outras necessidades da administração pública para tornar o processo licitatório com maior valor global e mais interessante para os fornecedores. Com isso, observa-se também que, para esses casos, houve maiores índices de custos de transação no subitem CT_{lic1} , indicando que, especificamente para esses processos licitatórios, a participação de fornecedores foi um pouco mais restrita.

Não obstante a isso, a fase CT_{lic} , aponta para uma participação de fornecedores maior se comparado aos processos licitatórios em que os preços foram desfavoráveis à administração pública. Nesse caso, destacam-se os subitens CT_{lic1} e CT_{lic4} em que, no caso do primeiro, indica a constatação de custos de transação altos quando há poucos participantes na licitação e, no caso do segundo, a constatação de custos de transação quando os preços ofertados possuem diferença elevada em relação aos praticados no mercado. Isso se deve à maior exposição a comportamentos oportunistas por parte dos fornecedores quando não há a ampla competitividade que é almejada por meio das orientações da legislação que regula o processo licitatório.

Tem-se no caso dos processos licitatórios favoráveis no item CT_{lic1} o valor total de 0,2097, enquanto que, nos processos licitatórios desfavoráveis, analisados na seção anterior, esse índice tem o valor de 0,4950. Observa-se, portanto, que a diferença nos valores indica menores custos de transação em função da participação maior de fornecedores nos processos licitatórios favoráveis à administração pública. Por conseguinte, o subitem CT_{lic4} , tem valores de 17,5996 nos processos licitatórios favoráveis e de 36,2993 nos processos licitatórios desfavoráveis, indicando que, no primeiro caso, a execução da licitação conta com propostas com preços melhores em relação ao segundo caso.

É relevante destacar que os subitens CT_{lic1} e CT_{lic4} estão relacionados, uma vez que, quanto maior a participação de licitantes nas compras públicas, menor a probabilidade da oferta de lances com valores elevados em relação aos praticados no mercado. Ou seja, quanto menor o índice de custos de transação em CT_{lic1} , menor também será o índice de custos de transação em CT_{lic4} .

Tabela 06 – Índice de custos de transação nas situações em que os Preços de Licitação (P_{lic}) foram mais vantajosos

	CT_{ac1}	CT_{ac2}	CT_{ac3}	CT_{ac4}	$CT_{ac\ total}$	CT_{pc1}	CT_{pc2}	CT_{pc3}	$CT_{pc\ total}$	CT_{lic1}	CT_{lic2}	CT_{lic3}	CT_{lic4}	CT_{lic5}	$CT_{lic\ total}$
Ácido Fólico	0	0	0	0	0,0000	5,5	5,5	3,6663	14,6663	0,00388	0	0	0	0	0,0039
Clonazepam	0	0	0	2,75	2,7497	5,5	11	3,6663	20,1663	0,066	0	0	3,3	0	3,3660
Amoxicilina	0	0	0	2,75	2,7497	3,6663	11	3,6663	18,3326	0,022	0	0	2,19978	0	2,2218
Dexametasona	0	0	0	2,75	2,7497	5,5	5,5	3,6663	14,6663	0,066	0	0	3,3	0	3,3660
Fenobarbital	0	0	0	0	0,0000	5,5	0	0	5,5000	0,0165	0	0	3,3	0	3,3165
Furosemida	0	0	0	0	0,0000	11	11	3,6663	25,6663	0,00236	6,6	0	3,3	3,3	13,2024
Haloperidol	0	0	0	0	0,0000	3,6663	3,6663	5,5	12,8326	0,033	0	0	2,19978	0	2,2328
Valores totais	0,0000	0,0000	0,0000	8,25	8,2492	40,3326	47,6663	23,8315	111,8304	0,2097	6,6000	0,0000	17,5996	3,3000	27,7093

Fonte: Elaborada pelo autor

Na fase CT_{pc} , verifica-se que o índice de custos de transação é maior no subitem CT_{pc2} – “cláusula para monitoramento do prazo de entrega e estabelecimento de punição por eventuais descumprimentos”. Nota-se, portanto, nesses processos licitatórios, a atenção por parte da administração pública quanto à garantia do cumprimento das obrigações decorrentes dos processos licitatórios. Esse subitem se relaciona ao CT_{pc1} e CT_{pc3} em que se almeja assegurar a qualificação técnica do fornecedor e a necessidade de se testar os medicamentos adquiridos. O índice de custos de transação mais elevado nesses itens tem relação com os itens CT_{ac2} e CT_{ac3} , que caracterizam os processos licitatórios analisados nessa seção como planejados para adquirir quantidades elevadas dos itens e na forma do pregão eletrônico. Tais características desses processos licitatórios indicam que há uma preocupação por parte da administração pública em criar mecanismos para se proteger de fornecedores e produtos com qualidade inferior, uma vez que se trata de processos licitatórios maiores.

Sintetizando as comparações entre os processos licitatórios analisados, a tabela a seguir demonstra as diferenças entre os índices de custos de transação nos processos licitatórios em que P_{lic} foi mais vantajoso e nos que P_m se mostrou mais favorável. De forma geral, pode-se

observar que a etapa de planejamento da licitação tem maior destaque na comparação. É nessa etapa em que são definidos os quantitativos de itens a serem adquiridos e a modalidade adotada por parte da administração pública para as aquisições. Nesse sentido, tem-se que a opção pela dispensa de licitação se mostra desvantajosa para a administração pública, por se tratar de uma forma de aquisição com baixa publicidade das demandas a serem atendidas e baixa competitividade entre fornecedores.

Relacionado a isso, a fase de execução das licitações também se destaca pelos fatores “número de fornecedores” e “diferença dos preços ofertados em relação ao praticado no mercado”. As licitações com baixa participação de fornecedores favorecem a conduta oportunista por parte das empresas, uma vez que, nesse caso, a administração tende a se sujeitar a preços maiores em função de não haver outras alternativas e da urgência na aquisição dos medicamentos e atendimento às demandas dos usuários dos serviços de saúde pública.

Tabela 07 – Comparação entre os índices de custos de transação

	Valores P _m mais vantajoso	Total P _m	Valores P _{lic} mais vantajoso	Total P _{lic}
CT _{ac1} - Houve impugnação/suspensão da licitação para responder esclarecimentos sobre o termo de referência (informações incompletas ou descrição insuficiente da demanda do órgão).	0,0000		0,0000	
CT _{ac2} - Edital prevê aquisição de baixa quantidade de itens, indicando limitação no planejamento da compra.	54,9995	111,3742	0,0000	8,2492
CT _{ac3} - A aquisição se deu por Dispensa de Licitação, indicando menor competitividade entre fornecedores se comparado ao Pregão Eletrônico.	41,2500		0,0000	
CT _{ac4} - A aquisição se deu de forma isolada para o item - não houve agrupamento com outros itens demandados pelo órgão.	15,1247		8,2492	
CT _{pc1} - Há exigências de atestados de capacidade técnica e respectivo registro em conselho profissional ou outra instituição acreditadora (CRA, CREA, INMETRO).	51,3315		40,3326	
CT _{pc2} - Existe cláusula contratual que preveja prazo de entrega e punição por eventual descumprimento (itens que não podem sofrer descontinuidade de fornecimento).	43,9978	102,6619	47,6663	111,8304
CT _{pc3} - Há a necessidade de realizar testes de qualidade no produto fornecido por equipe técnica.	7,3326		23,8315	
CT _{ic1} - Há poucos participantes na licitação, ocasionando a probabilidade de preços acima da média do mercado (score inversamente proporcional ao número de participantes).	0,4950		0,2097	
CT _{ic2} - Houve propostas meramente especulativas (sem apresentação dos requisitos necessários para participar da licitação).	0,0000		6,6000	
CT _{ic3} - Houve necessidade de utilizar o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, conforme Lei 123/2006.	0,0000	36,7943	0,0000	27,7093
CT _{ic4} - Há diferença elevada nas propostas em relação ao preço praticado no mercado (indica falta de clareza no projeto básico da contratação e oportunismo por parte do fornecedor).	36,2993		17,5996	
CT _{ic5} - O resultado da licitação foi contestado por meio de recurso.	0,0000		3,3000	

Fonte: Elaborada pelo autor

Por meio da análise do Índice de Custos de Transação verificados nos processos licitatórios tidos como eficientes em comparação com os processos licitatórios que não se enquadraram como eficientes pode-se verificar que as falhas nos mecanismos de governança dessas aquisições foram as destacadas na lista seguinte:

1. Fragilidade no planejamento das licitações, com baixos quantitativos de itens a serem adquiridos;
2. Falta de clareza nos projetos básicos, induzindo a assimetrias informacionais;
3. Utilização da modalidade de dispensa de licitação, que se constitui em uma modalidade que favorece ao comportamento oportunista de fornecedores em função de situações de cartel e captura de organizações públicas, dada às restrições de propostas de outros fornecedores para competirem com preços melhores;
4. Falta de interlocução com outras organizações públicas com o objetivo de centralização das aquisições e, conseqüentemente, fortalecimento do poder de compra;
5. Baixo quantitativo de participantes em processos licitatórios, favorecendo a desvios dos preços em relação aos praticados no mercado;
6. As situações de compras urgentes e de baixo quantitativo de fornecedores, normalmente verificadas nos processos de dispensa de licitação, favorecem o surgimento de propostas especulativas, ou seja, com preços muito acima dos praticados no mercado e que colocam a administração pública em situação vulnerável dada as necessidades urgentes de saúde pública a serem atendidas.

Com base nas falhas dos mecanismos de governança adotados na legislação este trabalho busca fazer sugestões de aprimoramentos, conforme detalhados na tabela 08:

Tabela 08 - Mecanismos de governança a serem aprimorados nas legislações

Fase da licitação	Legislação	Aprimoramento a ser feito
Planejamento da licitação	Art. 7º da Lei 8.666/93 e inciso I, do art. 3º da Lei 10.520/02	Inclusão de exigência de projeto básico para aquisições e não somente para prestação de serviços. De forma a definir com clareza as obrigações entre as partes e, com isso, reduzir a assimetria informacional
	Art. 11 da Lei 8666/93	Prever a padronização das aquisições e não somente de serviços a serem prestados, objetivando-se fazer aquisições maiores
	Art. 5º da Lei 7.892/13	Incluir obrigatoriedade aos órgão gerenciadores de registros de preços em aceitarem a participação de outros órgãos públicos interessados, visando aumentar o poder de compra da administração pública
	Art. 14 da Lei 8.666/93	Incluir o planejamento de estoque como requisito a ser considerado em projetos básicos para aquisição de itens
	Inciso V, do art. 15 da Lei 8.666/93	Aprimorar o balizamento dos preços para aqueles praticados na administração pública e também no mercado, de forma a se evitar distorções nos preços
Monitoramento do contrato	Inciso III, do art. 26 da Lei 8.666/93	Incluir a comprovação de que os preços praticados em inexigibilidades de licitação são compatíveis com os verificados no mercado e em outras contratações da administração pública, evitando-se desvios e comportamentos oportunistas de licitantes
	Parágrafo 2º, do art. 36 da Lei 8.666/93	Aprimorar o registro cadastral dos licitantes, de forma a fazer constar os preços praticados com outros órgãos públicos e evitar distorções
	Art. 86 da Lei 8.666/93	Inclusão de medição da qualidade dos serviços entregues pelos licitantes e o consequente ajuste no pagamento, quando os itens forem de qualidade inferior
	Art. 55 da Lei 8.666/93	Estabelecimento de cláusulas obrigatórias nos contratos que deixem claro o pagamento de juros para os casos de atraso de pagamento por parte da administração pública
Execução da etapa competitiva	Art. 22 da Lei 8.666/93	Utilização de sistema de lances também para dispensas de licitação e outras modalidades de aquisição, possibilitando maior participação do mercado
	Parágrafo 3º do art. 44 da Lei 8.666/93 e art. 17 da Lei 7.892/13	Aprimoramento de mecanismos de aplicação de penalidades aos licitantes que apresentarem preços especulativos, ou seja, com desvios flagrantemente elevados em relações aos preços normais para os produtos
	Art. 4º da Lei 10.520/02	Estabelecimento de scores de pontuação para os licitantes que possuem praticas de fornecimento com preços baixos e boa qualidade para a administração pública

Fonte: Elaborado pelo autor

O tópico seguinte faz uma discussão desses itens e outros pontos destacados nesse trabalho com base na teoria abordada. Com isso, possibilita-se a melhor compreensão dos resultados encontrados no trabalho e a reflexão sobre os caminhos a serem adotados por meio da legislação para o aprimoramento dos mecanismos de governança relacionados às licitações públicas.

4.6. Discussão dos resultados com base na teoria dos custos de transação

A relação entre os preços de medicamentos praticados no mercado e os obtidos por meio das licitações permitiu a análise a partir da teoria dos custos de transação, conforme discutido por Coase (1937). Nesse sentido, observa-se que a aquisição de medicamentos por meio do mercado possui custos de transação decorrentes do monitoramento do comportamento dos fornecedores no sentido de evitar sobrepreços, entregas de itens com baixa qualidade, não cumprimento de prazos e etc. Porém, de outro lado, observa-se que a produção própria desses itens desencadearia nos custos de transação para a coordenação das atividades para esse fim. Com isso, tem-se o *trade-off* discutido por Coase (1937), que, para o objeto de estudo desse trabalho, a decisão do administrador público tende a ser para a aquisição dos itens fabricados por terceiros ao invés da produção própria.

Todavia, dado o volume das aquisições e os altos valores negociados por toda a administração pública, é necessário aprimorar a integração entre as compras públicas para que possa ser aproveitado o potencial de economia de escala decorrente do agrupamento das compras, frente às fragilidades do mercado farmacêutico brasileiro apontadas por Gadelha (2012); Gadelha, Costa e Maldonado (2012) e Varrichio (2017). Nesse sentido, o design organizacional analisado por Whittington e Dowal (2006) e Ouchi (1980) pode apontar uma estratégia interessante de organização das diversas organizações públicas em formato de clãs para centralização das aquisições de itens similares e aumento do poder de negociação com o mercado, que muitas vezes se mostra monopolizado. Tais considerações devem ser levadas em consideração por parte do legislador público para aprimoramento na legislação que regula as aquisições públicas, como a Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, Decreto 7.892/13 e outras normas.

Outro ponto relevante a ser destacado por meio das informações levantadas é a discrepância entre os valores das aquisições entre os itens, conforme se pode verificar na interpretação do gráfico 03 e na análise do índice de custos de transação nos processos em que os preços de mercado se mostraram mais vantajosos. Com relação a essa discrepância de valores, tem-se que a assimetria informacional, em concordância com Hobbs (1996), Arkelof (1978) e Ribeiro (2003), influencia na definição dos preços e nos percentuais de descontos dados nos lances das licitações. Nesse caso, quando o fornecedor não tem informações suficientes sobre a transação a ser concretizada, tende a aumentar o preço dos itens a serem fornecidos para evitar eventuais prejuízos decorrentes de obrigações que não estavam claras no início da transação. É o caso de licitações mal planejadas, cujos termos em que se darão a aquisição não são adequadamente especificados. Com isso, conforme discutido Mello (2007) e Lamarão (2013), o fornecedor tende a elevar seus preços para mitigar eventuais riscos de ter que cumprir obrigações que não estavam claras no início da transação ou para se proteger contra atrasos em pagamentos.

A assimetria informacional é um elemento também presente nas aquisições efetuadas por meio das dispensas de licitações e, nesse caso, está relacionada ao fato de se caracterizar por uma forma de aquisição em que não há a ampla divulgação dos processos de compra entre todo o mercado. Ao contrário dos pregões eletrônicos, em que os processos são amplamente divulgados em sites especializados, nas dispensas de licitação a divulgação fica restrita àqueles fornecedores em que a administração cotou o preço diretamente. Estes por sua vez, similarmente aos argumentos tratados por Arkelof (1978) e discutidos neste trabalho, tendem a majorar os valores para maximizarem seus lucros, e, nesse caso, a administração pública se vê sem as informações necessárias para adequar os preços aos praticados no mercado.

Os conceitos da especificidade do ativo e da frequência das transações, discutidos por Williamson (1979), são aplicados neste trabalho quando se verifica que, nas aquisições em que a administração pública buscou agrupar um quantitativo maior de itens no processo licitatório, há a tendência de se aumentar o número de fornecedores para a etapa competitiva, uma vez que, nesse caso, a licitação se mostra mais atrativa ao mercado. Nesse caso, tem-se que a administração pública incorre em maiores custos de transação na etapa CT_{ac} , ou seja, no planejamento da licitação, e em menos custos na etapa CT_{lic} , etapa competitiva da licitação. Dessa forma, nas licitações em que houve maior foco em agrupar itens e fazer aquisições

maiores, implicando menor especificidade do ativo e maior frequência da transação, o processo licitatório se mostrou mais eficiente. Dessa forma, observa-se que os custos de transação relacionados ao planejamento adequado e mais rigoroso das licitações CT_{ac}, com foco em agrupar o maior quantitativo possível de itens e atrair um maior número de participantes, configura-se como produtivo para fins de aumentar a competitividade entre os fornecedores e obter melhores preços.

Destaca-se que, nas aquisições em que a administração pública buscou agrupar o maior quantitativo possível de itens e elaborar processos de compra mais robustos, o elemento incerteza se mostrou presente. Nesses casos, houve a necessidade de monitorar o comportamento dos fornecedores para assegurar a qualidade dos produtos entregues e o estabelecimento de punições para o não cumprimento dos contratos. Dessa forma, o objetivo da administração pública foi o de se certificar do atendimento adequado por parte dos fornecedores, revelando que não só os fornecedores se encontram em situações de incerteza quanto ao cumprimento de obrigações quando negociam com a administração pública, mas também, de outro lado, a parte compradora busca minimizar a incerteza quanto ao atendimento de suas demandas.

Há que se destacar ainda, por meio das análises efetuadas, que o elemento oportunismo se constitui em um fator relevante na explicação das distorções de preços encontradas. Segundo Maher (1997), o oportunismo deve ser levado em consideração nas relações contratuais devido aos efeitos indesejáveis provocados por fornecedores visando maximizar o atendimento de seus interesses. No caso das aquisições de medicamentos, são notados preços em algumas situações com distorções elevadas, induzindo à percepção equivocada de que todo processo licitatório é ineficaz. Tais distorções estão associadas à baixa competitividade entre fornecedores, à incerteza com relação ao comportamento das instituições, como argumentado por Boehe e Balestro (2006) e às restrições mercadológicas apontadas por Gadelha (2012); Gadelha, Costa e Maldonado (2012) e Varrichio (2017).

Todos esses fatores contribuem para um ambiente em que os fornecedores executam estratégias autointeressadas quando do atendimento das demandas de organizações públicas. Nesse sentido, os preços distorcidos de uma minoria de processos licitatórios tendem a proporcionar a percepção de que as licitações são ineficientes. Contudo, pode-se verificar no presente trabalho que a aquisição de medicamentos da amostra analisada é feita de forma

eficiente por meio do processo licitatório, ou seja, possui preços melhores dos que os praticados no mercado.

Para que a administração pública possa minimizar as distorções nos preços obtidos, é necessário dar o tratamento adequado às fases envolvidas nos processos licitatórios, incorrendo em alguns custos de transação para planejar licitações de alto volume, com ampla publicidade e participação do mercado fornecedor e com o monitoramento adequado dos preços praticados e qualidade dos produtos entregues.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste trabalho surgiu a partir do questionamento sobre a eficiência do processo licitatório, dada a ocorrência de situações em que a administração pública faz aquisições em muitos casos com preços superiores aos praticados no mercado. Aliado a isso, tem-se que toda a estrutura, mecanismos e processos de trabalho utilizados nessas organizações possuem custos para serem operacionalizados. Com isso, o objetivo principal do trabalho foi o de “analisar a eficiência do processo licitatório para aquisição de medicamentos no âmbito do SUS sob a perspectiva dos custos de transação, identificando e comparando os preços obtidos em licitações com os preços praticados em sua forma alternativa de aquisição, ou seja, diretamente no mercado privado”.

O desdobramento desse objetivo se deu no sentido de: i. identificar e analisar os custos de transação existentes nas licitações públicas; ii. formular um índice para avaliação de custos de transação envolvidos *ex ante*, *ex-post* e os custos associados à execução do processo licitatório; iii. Avaliar, por meio do índice, em qual fase do processo licitatório há a maior incidência de custos de transação, possibilitando a diferenciação dos processos licitatórios eficientes dos não eficientes; iv. comparar os preços de medicamentos obtidos por meio das negociações efetuadas nas licitações públicas com os praticados no mercado privado; v. analisar os mecanismos de governança existentes nos normativos legais das licitações públicas e as estratégias que podem ser aprimorados para a eficiência dos processos licitatórios.

Verificou-se que o processo de compra na administração pública é marcado por relevantes aspectos relacionados aos elementos incerteza, assimetria informacional e oportunismo. A incerteza é decorrente da não previsão exata de como os agentes envolvidos nas transações irão se comportar ao longo do processo, e, nesse sentido, esse elemento é presente tanto por parte da administração pública, quando se utilizam mecanismos trazidos pela legislação para monitorar a conduta dos fornecedores, quanto por parte dos fornecedores, ao elevarem preços em algumas situações para compensar riscos de atraso ou não pagamento por produtos fornecidos. A assimetria informacional é notada também em ambos os lados da relação, uma vez que, por parte do mercado fornecedor, existem situações em que a administração pública

conduz processos licitatórios com informações pouco trabalhadas e não amplamente divulgadas a todo o mercado, e, de outro lado, a administração pública pode também incorrer na incompletude de informações sobre o preço correto dos itens quando o mercado trabalha em conluio com outros fornecedores para a maximização de lucros. Com isso, tem-se o elemento oportunismo nas relações comerciais; este elemento é mais notado pelo lado do mercado fornecedor por meio da estimativa de preços distorcidos e estratégias autointeressadas decorrentes da formação de oligopólios e de situações em que a administração pública tem demandas urgentes de determinados itens. Tem-se aí uma relação de captura dessas organizações públicas por parte de grandes corporações do mercado farmacêutico.

Apesar dos custos de transação existentes externos, envolvidos na relação contratual entre fornecedores e administração pública, e os custos de transação internos, envolvidos no planejamento e na execução das aquisições, o processo licitatório se mostrou eficiente, ou seja, com preços melhores do que os praticados no mercado. As ressalvas são feitas nas situações em que existem grandes distorções nesses preços e são notadas em aquisições feitas por dispensas de licitação e em aquisições de baixa quantidade de itens. Nos casos das dispensas de licitação, têm-se situações de baixa competitividade entre fornecedores, possibilitando comportamentos oportunistas decorrentes da alta necessidade de aquisição dos itens e da relação de captura da administração pública por fornecedores específicos. No caso das aquisições em baixa quantidade de itens, tem-se o elemento frequência das transações como desencadeador de preços desvantajosos para a administração pública. Nesse caso, ocorre, por parte do mercado, a elevação dos preços de forma a compensar os custos associados à participação no processo licitatório. Não obstante, essas situações não ocorreram de forma generalizada na amostra pesquisada, sendo observado que a maior parte das licitações resulta em preços menores do que os praticados no mercado.

Como a identificação dos custos de transação existentes nas licitações públicas se deu nas relações com fornecedores e nas fases internas do processo licitatório, verificou-se que o objetivo de identificar tais custos específicos dos processos licitatórios foi alcançado por meio do “Quadro 01”, em que se evidenciam os principais custos de transação nas licitações e suas respectivas bases teóricas. Nesse sentido, houve o relacionamento dos conceitos discutidos

pelos autores citados neste trabalho com a dinâmica das fases do planejamento da licitação, do monitoramento da relação contratual e na execução da etapa competitiva do processo.

O objetivo da formulação do índice para avaliar a incidência dos custos de transação foi obtido por meio da aplicação da escala de referência, que permitiu quantificar os achados em cada fase das licitações e, a partir disso, comparar diferentes processos licitatórios de aquisição de medicamentos. Nesse sentido, a observação da incidência desses custos de transação possibilitou a análise de quais procedimentos estão mais relacionados aos processos licitatórios eficientes e quais estão relacionados aos processos ineficientes. Nota-se que, no primeiro caso, o planejamento adequado da licitação possibilita uma execução com maior participação de fornecedores e, conseqüentemente, resulta em melhores preços para administração pública. Portanto, são custos de transação úteis para a consecução dos resultados almejados por essas organizações.

A comparação dos preços dos medicamentos obtidos por meio de licitações com os praticados no mercado produziu resultados interessantes no sentido de que, na grande maioria dos itens pesquisados, a compra por meio do processo licitatório se mostrou vantajosa, ressaltando-se uma parcela das aquisições em que os preços tiveram distorções significativas. Essa análise permitiu observar situações em que a administração pública se vê capturada por um mercado restrito, cujo poder de determinar preços sensivelmente maiores do que os praticados em um ambiente normal de competitividade pode elevar o valor médio das aquisições por meio do processo licitatório. Apesar disso, convém destacar que as organizações públicas possuem um relevante potencial para reduzir os preços de aquisição de medicamentos por meio do poder de negociação oriundo dos grandes volumes dessas aquisições, conforme destacado no trabalho de Luz (2017).

A vantagem decorrente do elevado poder de negociação da administração pública também possui pontos de contato com a teoria dos custos de transação de WILLIAMSON (1979), em que, por meio de relações mais frequentes para compra de itens padronizados, as estruturas de governanças poderiam ser trabalhadas de forma a tornar os custos dessas transações menores por meio da definição clara dos objetivos entre as partes como quantidades a serem compradas e valores esperados para as compras. O estabelecimento desses elementos de forma detalhada pode proporcionar a redução da assimetria informacional e incertezas,

proporcionando à parte vendedora maiores condições de estimar os custos reais das transações e reduzir estimativas de custos acima do valor de mercado como prêmio de risco para as incertezas e adaptações necessárias em negociações pouco frequentes. Dessa maneira, a análise das compras pela administração pública deve ser trabalhada na perspectiva do *design* institucional abordado por Ouchi (1980), Whittington e Dowal (2006) e também na perspectiva de Gadelha (2012), em que, por meio de um *design* mais eficiente entre órgãos públicos municipais, estaduais e federais, possam ser aprimoradas as legislações, instrumentos jurídicos, sistemas de informação e processos de trabalho dos agentes públicos envolvidos nas aquisições de medicamentos de forma a conduzir as compras de maneira agrupada e coordenada, tendo como objetivo confrontar o comportamento oportunista do mercado quando em situações de oligopólio no fornecimento desses itens. O Complexo Econômico Industrial da Saúde, defendido por Gadelha (2012) se constitui nesse contexto como uma alternativa de *design* institucional a ser trabalhada para o fortalecimento das instituições públicas na parte compradora das relações contratuais em que muitas vezes a parte vendedora possui elevado poder econômico e de manipulação de mercados em nível internacional.

As limitações da presente pesquisa se dão no sentido de a amostra ter sido feita somente com medicamentos e somente para o período de 2019, uma vez que, dado o exíguo cronograma adotado no curso de mestrado, não é possível desenvolver uma pesquisa mais abrangente. Além disso, tem-se que as informações prestadas pela administração pública frequentemente são mal alimentadas, sendo necessário tratar os dados de forma cuidadosa e trabalhada para se filtrar informações equivocadas. Há nesse aspecto um longo caminho de aprimoramento a ser percorrido até que as informações divulgadas nos sites governamentais reflitam a realidade de forma robusta e completa.

Para os estudos futuros, sugere-se analisar os custos nominais incorridos na execução das licitações em face dos percentuais de descontos obtidos nesses processos. Com isso, poder-se-ia apontar de forma sistemática as atividades mais dispendiosas a serem trabalhadas pela administração pública para a redução de gastos. Dessa forma, abordar-se-iam, de forma complementar ao estudo dos elementos de custos transacionais, os elementos de custos em valores absolutos. Aliada a essa abordagem, há ainda a possibilidade de analisar os resultados

obtidos nos processos licitatórios comparativamente à sazonalidade em que são executados, uma vez que é prática da administração pública a liberação de orçamento contingenciado durante o ano para compras ao final dos exercícios financeiros. Com isso, tem-se um cenário de elevação do número de licitações publicadas no mercado em que a quantidade de fornecedores permanece a mesma, ou seja, elevação da demanda por parte da administração, sem a consequente elevação da oferta pelo mercado, resultando em processos licitatórios esvaziados ou com preços pouco atrativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERLOF, George A. The market for "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism." In *Uncertainty in economics*, pp. 235-251. Academic Press, 1978.

BANCO CENTRAL. Sistema Gerenciador de Séries Temporais. V2.1. Dívida Bruta do Governo Geral. Disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=visualizarValores>>. Acesso em 17 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.742, de 06 de outubro de 2003. Define normas de regulação para o setor farmacêutico, cria a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED e altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.742.htm>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1-10, 16 jan. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 03 mai. 2019.

BRASIL. Painel de Compras do Governo. Portal de Compras do Governo Federal, 2019. Disponível em <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

CMED. Resolução nº 03, de 02 de março de 2011. Dispõe sobre o Coeficiente de Adequação de Preços – CAP, a sua aplicação, a nova forma de cálculo devido à mudança de metodologia adotada pela Organização das Nações Unidas – ONU, e sobre o Preço Máximo de Venda ao Governo - PMVG. Disponível em <<http://portal.anvisa.gov.br/documents/374947/2920961/Resolu%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+3%2C+de+2+de+mar%C3%A7o+de+2011+%28PDF%29.pdf/cc29a363-b75c-4b81-951f-e7df82bfb52f>>. Acesso em 29 out. 2019.

BOEHE, D. M., BALESTRO, M. V.. A dimensão nacional dos custos de transação: oportunismo e confiança institucional. REAd-Revista Eletrônica de Administração 12, no. 1, 2006.

BRUYNE, P. de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, M. de. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica. In: Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos da prática metodológica. 1982.

IBGE. PIB recua 3,6% em 2016 e fecha ano em R\$ 6,3 trilhões. Agência IBGE Notícias. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/9439-pib-recua-3-6-em-2016-e-fecha-ano-em-r-6-3-trilhoes.html>>. Acesso em 17 jun. 2018.

IBGE. PIB cai 3,5% em 2015 e registra R\$ 6 trilhões. Agência IBGE Notícias. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/17902-pib-cai-3-5-em-2015-e-registra-r-6-trilhoes.html>. Acesso em 17 jun. 2018.

CAMPELO, Renistenes Eunice Costa et al. A relação custo-qualidade das aquisições no setor público. Revista Conbrad. v. 1, n. 2, p. 63-70, 2016.

CARVALHO, Maria Balbina. A gestão de compras e o processo de licitação no setor público. Caderno de Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT, v. 4, n. 1, p. 165, 2017.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

COOPER, Donald. R.; SCHINDLER, Pamela. S. Métodos de pesquisa em administração, v. 7, 2003.

DE MOURA CAVALCANTE, Andrey; SANTOS, Luciana Guedes. O planejamento da licitação e seu impacto na eficiência e na economicidade do pregão eletrônico para registro de preços. *Empírica BR-Revista Brasileira de Gestão, Negócio e Tecnologia da Informação*, v. 1, n. 1, p. 185-210, 2018.

DICIONÁRIO. Michaelis da Língua Portuguesa. 2020. Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/efic%C3%A1cia/>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

EISENBERG, José. Um quadro comparativo de sites de prefeituras municipais. A. Chahin, MA Cunha, PT Knight, & SL Pinto. E-gov. br: a próxima revolução, 2004.

- FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise. Corporate governance and the public sector: some issues and evidence from the NHS. *Public Administration*, v. 73, n. 3, p. 375-392, 1995.
- FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. *Public administration review*, v. 66, p. 66-75, 2006.
- FUNG, Archon. Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, v. 75, n. 4, p. 513-522, 2015.
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois. *A dinâmica do sistema produtivo da saúde: inovação e complexo econômico-industrial*. Editora Fiocruz, 2012.
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois; COSTA, Laís Silveira; MALDONADO, José. O complexo econômico-industrial da saúde e a dimensão social e econômica do desenvolvimento. *Revista de Saúde Pública*, v. 46, p. 21-28, 2012.
- GONÇALVES, Carlos Alberto; DE MORAES MEIRELLES, Anthero. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. Editora Atlas SA, 2004.
- GONÇALVES, M. A.; TEIXEIRA, L.; FROES, E. Gestão estratégica de informações baseada em custo: um estudo de aplicação no setor serviços. *Revista Brasileira de Administração Contemporânea (RBAC) /ANPAD*; Rio de Janeiro: ANPAD. 1998.
- HAIR, Joseph et al. *Fundamentos de métodos de pesquisa em administração*. Bookman Companhia Ed., 2005.
- HERRMANN, Isadora. *Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho*. 1998.
- HOLZER, Marc; KIM, Seang-Tae. *Digital governance in municipalities worldwide (2005): a longitudinal assessment of municipal websites throughout the world*, 2006.
- HOBBS, Jill E. A transaction cost approach to supply chain management. *Supply Chain Management: An International Journal* 1, no. 2. 15-27, 1996.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. O que é governança corporativa. Disponível em < <https://www.ibgc.org.br/conhecimento>>. Acesso em 20 de fevereiro de 2020.
- JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.
- JÚNIOR, Temístocles Murilo Oliveira; DA COSTA, Frederico José Lustosa; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público*, v. 67, p. 111-138, 2016.

LAMARÃO, Ronaldo Coelho. Os custos de transação do contrato administrativo derivado de licitação: uma incidência da teoria da imprevisão. *Revista Direito em Discurso*, v. 4, n. 2, p. 11-21.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Técnicas de pesquisa*. São Paulo: Atlas, v. 205, 1996.

LUZ, Tatiana Chama Borges et al. Trends in medicines procurement by the Brazilian federal government from 2006 to 2013. *PloS one*, v. 12, n. 4, p. e0174616, 2017.

MAHER, Maria E. Transaction cost economics and contractual relations. *Cambridge Journal of Economics*, v. 21, n. 2, p. 147-170, 1997.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. *Educação & Sociedade*, v. 38, n. 141, p. 875-892, 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MELLO, Gilmar Ribeiro; SLOMSKI, Valmor. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. *JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management (Online)* 7, no. 2. 375-408, 2010.

MCLAVERTY, Peter; Participation, Chapter 26; In Mark Bevir (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*; London, p. 402-418, 2013.

NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. *Modelo de equações estruturais: uma introdução aplicada*. 2018.

PEREIRA, José Matias. Avaliação dos efeitos da crise econômica-política-ética nas finanças públicas do Brasil. *Revista Ambiente Contábil*, v. 9, n. 2, p. 117-141, 2017.

REMÉDIOS, Consulta. Base de dados para preços de medicamentos. Disponível em <<https://consultaremedios.com.br/>>. Acesso em 12 jan. 2020.

REPÚBLICA, Presidência da. Comunicado n.º 15, de 21 de setembro de 2018. Divulga o novo Coeficiente de Adequação de Preços (CAP). *Diário Oficial da União: seção 3*, Brasília, DF, p. 3, 24 set. 2018.

MAHER, Maria E. Transaction cost economics and contractual relations. *Cambridge Journal of Economics*, v. 21, n. 2, p. 147-170, 1997.

MELLO, Maria Tereza Leopardi. *Law and Economics of Public Organizations—A transaction costs approach*. 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 2014.

NORTH, Douglass C. Institutions. *Journal of economic perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

OUCHI, William G. Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative science quarterly*, p. 129-141, 1980.

PERES, Ursula D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

PLANEJAMENTO, Ministério do. Painel Processos de compras. Disponível em <<http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAZfc/opendoc.htm?document=paineldecompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>>. Acesso em 01 jun. 2019.

PONDÉ, João Luiz; FAGUNDES, Jorge; POSSAS, Mario. Custos de transação e política de defesa da concorrência. *Revista de Economia Contemporânea* 1, no. 2, 1997.

PREVEDELLO, Maria Inês; PESSALI, Huáscar Fialho; ALMEIDA, Felipe. Desenho institucional e custos de transação: um estudo sobre a reestruturação do Programa Banco Social no Paraná. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 1, p. 157-176, 2013.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. *Revista de Administração Pública*, v. 52, n. 1, p. 107-125, 2018.

RIBEIRO, José Mendes. Restrições de informações, custos de transação e ambiente regulatório em saúde suplementar. Ministério da Saúde, ANS; Montone J, Castro AJW, organizadores. Documentos técnicos de apoio ao fórum de saúde suplementar, 2003.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha ré. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica-IE/UNICAMP: Nota do Cecon, n. 1, 2017.

SAÚDE, Ministério da. Portaria n.º 3.733, de 22 de novembro de 2018. Estabelece a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - Rename 2018 no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da atualização do elenco de medicamentos e insumos da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - Rename 2017. Disponível em <<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/dezembro/17/170407M2018final.pdf>>. Acesso em 28 out. 2019.

SAMPIERI, Roberto H.; COLLADO, Carlos F. Metodología de la investigación. 2010.

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?. Boitempo Editorial, 2017.

SILVA, Adilson Aderito Da; BRITO, Eliane Pereira Zamith. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira, 2013.

JÚNIOR, José Ronaldo de Castro Souza et al. Simulações da Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (2017 a 2037). 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. IN nº 63, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal. Disponível em < <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/arquivos/instrucao-normativa-tcu-no-63-de-1o-de-setembro-de-2010.pdf/view>>. Acesso em 03 mai. 2019.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Governança Pública Organizacional. Disponível em < <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/organizacional/referencias/>>. Acesso em 20 fev. 2020.

TEIXEIRA BARTH, Enise. A Análise de Dados na Pesquisa Científica. Importância e desafios em estudos organizacionais. Desenvolvimento em questão, v. 1, n. 2, 2003.

VARRICHIO, Pollyana C. SUS: o maior comprador de medicamentos do país. 2017.

WHITTINGTON, Jan; DOWALL, David E. Transaction-cost economic analysis of institutional change toward design-build contracts for public transportation. Working Paper, 2006.

WILLIAMSON, Oliver E. "Transaction-cost economics: the governance of contractual relations." *The journal of Law and Economics* 22, no. 2: 233-261, 1979.

WILLIAMSON, Oliver E. Corporate finance and corporate governance. *The journal of finance*, v. 43, n. 3, p. 567-591, 1988.

WILLIAMSON, Oliver E. The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting. In: *Das Summa Summarum des Management*. Gabler, p. 61-75, 2007.

VERGARA, S. C. Tipos de pesquisa em administração. EBAP-FGV, 1990.

YIN, Robert K. Case Study: planning and methods. *Estudo de caso: planejamento e métodos*, p. 287-298, 2001.