
Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho

Isadora Herrmann

No início de 1996, como desdobramento das discussões sobre a reforma administrativa e no intuito de aumentar a eficiência do processo de privatização iniciado anos antes, já se deflagrava a intenção do Governo de alterar substancialmente a Lei n.8.666/93, que rege as licitações e os contratos do setor público. Os objetivos enunciados na época pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), justificando a necessidade de mudança da legislação, compreendiam a flexibilização dos mecanismos de contratação de obras e serviços, a desburocratização da seleção de fornecedores e a simplificação dos procedimentos licitatórios. No entender do referido Ministério, após a entrada em vigor da Lei n.8.666/93, os valores pagos nas compras e nos serviços da Administração Pública aumentaram entre 10% e 20%, em virtude do excessivo formalismo da Lei, da sua ineficácia em evitar a corrupção e da ausência de mecanismos efetivos que obriguem os licitantes a honrar os contratos.

De fato, as acusações de desvio de recursos públicos divulgadas constantemente pela imprensa constituem evidências de ineficiência na utilização dos mesmos no processo licitatório. Instrumento criado para possibilitar o acesso a todos os interessados em contratar com o setor público e promover a competição entre fornecedores, a Lei n.8.666/93 não tem conseguido impedir a manifestação de ações oportunistas contra o bem público.

Por que as contratações públicas realizadas por meio desse instrumento pretensamente transparente de seleção de fornecedores, a licitação, deixam dúvidas sobre a sua idoneidade? Quais as razões que podem conduzir à ineficiência nas licitações públicas? A Lei n.8.666/93, nos moldes como foi desenhada, tem garantido o melhor negócio para a sociedade? Em outras palavras, o Governo compra bem?

Essas questões afloram quando se questiona o papel das instituições públicas na atual conjuntura socioeconômica brasileira. Em um contexto de escassez de recursos financeiros e graves problemas sociais, a administração do bem público adquire importância relevante. A licitação, instrumento responsável pela contratação de obras, serviços e compras de grande vulto, não escapa a essa reflexão.

Este artigo foi desenvolvido a partir da Dissertação de Mestrado defendida pela autora na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), sob a orientação do Professor Decio Zylbersztajn. Foi o ganhador do prêmio III SEMEAD — III Seminário em Administração FEA/USP (São Paulo, 21 a 23 de outubro de 1998), evento promovido pelo Programa de Pós-Graduação em Administração com o apoio do Departamento de Administração da FEA/USP.

Recebido em novembro/98

Isadora Herrmann, Engenheira Agrônoma e Mestre em Administração pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), é colaboradora do Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial (PENSA) da Fundação Instituto de Administração, instituição conveniada à FEA/USP.
E-mail: isalipe@uol.com.br

Neste artigo discute-se a eficiência das transações entre os setores público e privado sob a ótica da Nova Economia Institucional, com ênfase na Teoria dos Custos de Transação. A questão da eficiência nas compras públicas de alimentos está relacionada aos custos de transação envolvidos no processo. Os custos de desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais, bem como os de monitoramento e controle, oneram uma transação. Esses custos emergem do ambiente contratual em que ocorre a transação, a qual envolve tanto as características comportamentais dos indivíduos (racionalidade limitada e oportunismo) quanto as características inerentes à transação (especificidade do ativo, frequência e risco). Dada a baixa especificidade dos ativos em questão, a teoria sugere que a transação se daria de maneira mais eficiente, isto é, economizando custos de transação, por meio do mercado e não na forma contratual. Para testar a hipótese de eficiência das compras públicas de alimentos, procede-se a uma análise empírica em que são comparados os preços de alguns alimentos adquiridos por intermédio de licitações públicas com os respectivos preços praticados no mercado varejista.

ANTECEDENTES

A promulgação da Lei de Licitações, em junho de 1993, trouxe avanços nas questões disciplinadoras dos procedimentos licitatórios e do controle dos atos do agente público. Entre eles podem ser destacados:

- utilização de critérios objetivos na qualificação e no julgamento das licitações;
- democratização da participação das empresas nos processos licitatórios;
- exigência de vincular-se o procedimento licitatório a recursos previamente disponíveis para o mesmo;
- democratização do acesso aos dados referentes aos procedimentos administrativos e possibilidade de contestação judicial por qualquer cidadão;
- estabelecimento de punições para os administradores públicos e privados que burlarem a Lei.

Esses avanços dizem respeito ao enquadramento jurídico da Lei n.8.666/93 aos princípios que regem os atos da Administração Pública no Direito Administrativo:

- **princípio da legalidade**, que subordina a atividade administrativa à Lei;
- **princípio da finalidade**, pelo qual o ato administrativo deve ter como único objetivo o bem comum da coletividade;
- **princípio da isonomia**, pelo qual cabe ao Estado tratar com igualdade aqueles a quem representa;
- **princípio da moralidade administrativa**, que rege que a Administração Pública e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos;

- **princípio da publicidade**, cujo objetivo é tornar a Administração Pública transparente, possibilitando o controle de seus atos de forma direta e eficaz (ver Bandeira de Mello, 1995 e Meirelles, 1997).

No entanto, apesar dos avanços da Lei n.8.666/93, as necessidades de alterá-la começaram a ser sentidas no mês de sua promulgação. A introdução de várias alterações na referida Lei por meio de medidas provisórias culminou com a edição da Lei n.8.883 em 09 de junho de 1994, há menos de um ano da publicação de sua antecessora. Contudo, foi em 1997 que o MARE participou ativamente de debates públicos na tentativa de mostrar a necessidade de substituição da legislação.

Por que a Lei n.8.666 falhou? No entender de Bresser Pereira (1996), ao adotar uma perspectiva estritamente burocrática, ao pretender regulamentar tudo tirando a autonomia e a responsabilidade do administrador público, a Lei n.8.666/93 atrasou e encareceu os processos de compra do Estado e das empresas estatais, sem garantir a redução da fraude e dos conluios contra o bem público.

Assim, com o objetivo de diminuir os custos que oneram as transações entre os setores público e privado, o MARE apresentou à sociedade o anteprojeto de uma nova lei de licitações (DOU, 1997) que ampliava, consideravelmente, a discricionariedade do administrador público. Alinhado com os ideais neoliberais da reforma administrativa empunhada pelo Governo, o anteprojeto propôs a substituição da administração burocrática pela gerencial nas contratações públicas. No entender do Ministério, a administração gerencial pressupõe uma administração moderna, ágil e mais efetiva na prestação de serviços ao público. Para atingir esse objetivo, uma nova lei de licitações deveria flexibilizar as contratações públicas, pela diminuição dos trâmites burocráticos e pelo aumento do poder de decisão do administrador público; agilizar as contratações, por meio de redução de prazos de entrega de propostas e interposição de recursos; e diminuir os custos aliados à publicação de editais e resultados e ao recebimento de produtos de baixa qualidade.

Frustradas as suas expectativas de obter um consenso em torno do anteprojeto e da sua aprovação na íntegra, o Governo optou por sancionar, em 27 de maio de 1998, a Medida Provisória n.1.531-18 que alterou alguns artigos da Lei n.8.666/93. Essa Medida Provisória, conquanto limitada em relação ao escopo do anteprojeto, concedeu ao administrador público maior liberdade de ação ao autorizar o aumento dos valores-limites estabelecidos para a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços. De acordo com o texto aprovado, o valor-limite para compras e serviços diversos na modalidade convite passou de R\$ 38.550,49 para R\$ 80.000,00; nas contratações diretas (sem necessidade de licitações, isto é, com dispensa

de licitação), o valor-limite passou de R\$ 7.710,00 para R\$ 15.000,00 nas obras e nos serviços de engenharia e de R\$ 1.927,52 para R\$ 8.000,00 nas compras e nos demais serviços.

A questão crucial que fundamentou o debate em torno da lei de licitações mais adequada ao setor público diz respeito à forma que deve assumir a governança da coisa pública, isto é, com maior ou menor grau de burocratização. A burocracia da Lei n.8.666/93 procurou limitar o grau de decisão do agente público, de modo a minimizar o seu comportamento oportunista⁽¹⁾. Assim, os regulamentos pormenorizados a serem obedecidos ao se proceder a uma licitação pública, segundo a Lei n.8.666/93, funcionam como salvaguardas contratuais a esse tipo de comportamento. Partindo do pressuposto de que o agente público é confiável *a priori*, a administração gerencial proposta pelo MARE relaxa essas salvaguardas, em uma aproximação às contratações realizadas no mercado.

Essa questão remete-nos ao artigo seminal de Coase (1937), centrado na análise de duas formas organizacionais concorrentes, firma e mercado, na coordenação dos agentes econômicos. Segundo o autor, a magnitude dos custos associados à utilização de um ou de outro mecanismo é determinante da forma de organização mais adequada. Coase, então, introduziu o conceito de custos de transação, hoje entendidos como a somatória de três custos: os custos associados à coleta de informações, os custos de negociação e estabelecimento dos contratos e os custos de monitoramento e controle. Foi a partir do artigo de Coase que tomou corpo a Nova Economia Institucional, teoria que enxerga as organizações como um nexo de contratos em que se objetiva não só a economia dos custos de produção, mas também a dos custos de transação.

GOVERNANÇA DAS COMPRAS PÚBLICAS

O modelo concorrencial de aquisição de produtos pelo setor público, idealizado pela Lei n.8.666/93, simula todas as condições de mercado estabelecidas para definir o modelo de concorrência perfeita. Assim, a racionalidade dos agentes é pressuposta como ilimitada, o produto é padronizado, busca-se a participação do maior número de concorrentes e tem-se como critério de escolha o preço do produto. Essas três características vão, em tese, propiciar o desfrute das vantagens de mercado. Como observado por Costa (1994), a licitação parece partir do princípio de que nenhum fornecedor tem condições de influir no mercado.

No entanto, a doutrina da teoria dos custos de transação, que ora serve de apoio, pressupõe a racionalidade limitada dos indivíduos⁽²⁾, a incompletude da informação e a presença do oportunismo. Nessas condições, uma transação será eficiente quando minimizar os custos de transação (Williamson, 1985). Quais são os custos de transação

presentes nas compras públicas de alimentos? Genericamente, são os custos de desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais e os custos associados ao monitoramento e ao controle do contrato estabelecido. No entanto, a compra pública, além do contrato propriamente dito, exige um processo licitatório que o preceda. Isso impõe alguns elementos adicionais que, igualmente, oneram a transação. Assim, poder-se-ia descrever os custos de transação do processo licitatório como a somatória dos:

- custos de desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais (custos de transação *ex-ante*), doravante CT_{ac} ;
- custos de monitoramento e controle do contrato (custos de transação *ex-post*), doravante CT_{pc} ;
- custos associados à execução da licitação, dentre os quais incluem-se os custos de confecção e publicação do edital⁽³⁾, de realização da habilitação e julgamento das propostas, de publicação dos vencedores, bem como os custos associados ao tempo decorrido entre a necessidade da compra e o recebimento do produto, doravante CT_{lic} .

Na concepção jurídica, a eficiência está relacionada ao bom uso dos recursos públicos, em associação direta ao princípio da moralidade. Segundo Moreira Neto (1992), a ineficiência em um contrato administrativo ocorre quando há grave comprometimento do interesse público pela desproporcionalidade entre custos e benefícios.

A lógica da licitação, comungada tanto pela doutrina jurídica quanto pela econômica, é da aquisição pelo **menor preço**. A comparação, subentendida, é a sua forma alternativa, ou seja, o mercado. Assim, a administração pública reúne fornecedores estabelecendo uma concorrência que lhe permitirá adquirir bens a preços inferiores aos que seriam praticados na ausência dessa competição.

Se isso é verdade, e a licitação é um instrumental eficiente, então:

$$CT_{ac} + CT_{pc} + CT_{lic} + P_{lic} \leq P_m \quad [1]$$

onde:

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

P_m = preço do produto no mercado

A dificuldade em mensurar os custos de transação envolvidos na compra pública por meio do processo licitatório leva à necessidade de uma simplificação da equação [1] para proceder os testes estatísticos. Assim:

$$P_{lic} < P_m \quad [2]$$

Note-se que a equação [2] não implica ausência dos custos de transação. Esses continuam presentes na relação de desigualdade entre as duas variáveis. Assim, para

que a transação por meio da licitação seja considerada eficiente, P_{lic} tem de ser significativamente inferior a P_m , não sendo mais admissível a igualdade entre ambos.

A Economia dos Custos de Transação sustenta que existem razões econômicas racionais para a organização de algumas transações de determinado modo, enquanto outras devem ser organizadas diferentemente. A escolha da forma organizacional que será responsável pela governança de uma transação é influenciada pelas diferenças existentes nos atributos das transações (Williamson, 1985). O conjunto de atributos das transações constitui-se em um instrumental explicativo dos custos associados a cada arranjo institucional.

As transações têm suas dimensões explicadas pela especificidade do ativo objeto da transação, pela frequência com que a transação ocorre e pela incerteza advinda das características do ambiente contratual. A especificidade do ativo refere-se ao custo do seu uso alternativo (custo de realocação). Os ativos altamente específicos são aqueles de baixa realocação. A frequência ou a recorrência de uma transação diz respeito à periodicidade com que a mesma ocorre entre os agentes. A terceira característica de uma transação é a incerteza, que se refere à imprevisibilidade das contingências futuras relacionadas ao ambiente.

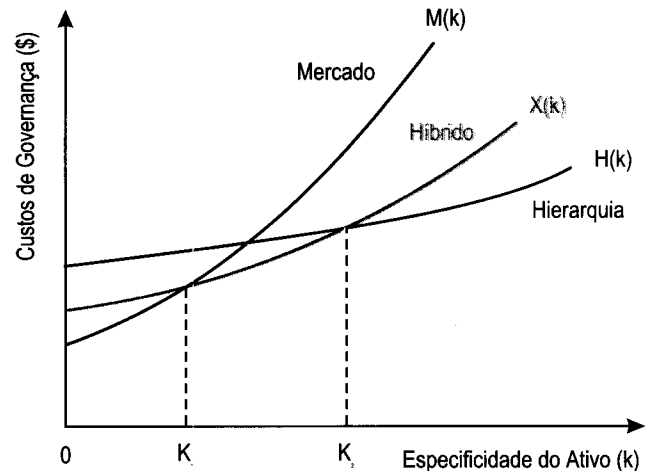
Transações envolvendo ativos não-específicos são aquelas para as quais a continuidade e a identificação dos atores têm pouco valor, pois novas relações comerciais são facilmente arranjáveis por ambas as partes. A informação necessária à realização da transação está totalmente contida no preço do ativo. Recorrentes ou ocasionais, essas transações ocorrem via mercado.

Quando se trata de transações ocasionais envolvendo ativos com algum grau de especificidade, o mecanismo de mercado torna-se menos eficiente para suportar a transação. Uma vez iniciado o contrato, ambas as partes têm grandes incentivos para dar continuidade à relação, pois de outra maneira incorrerão em custos de realocação dos ativos. Dessa forma, a transação é feita por meio de um contrato ou incorporada na organização.

As três formas de organizar-se uma transação em função da especificidade do ativo, via mercado, por meio de um contrato ou hierarquicamente, podem ser visualizadas no gráfico a seguir.

À medida que a especificidade do ativo é aumentada, os custos de organização de uma atividade via mercado superam os custos de organizá-la por meio de um contrato (forma híbrida de governança). Essa situação é representada entre k_1 e k_2 . A partir desse ponto, a internalização da transação na estrutura da organização (hierarquia) torna-se a forma de governança mais eficiente.

Segundo a Lei n.8.666/93, as compras públicas de alimentos são feitas mediante um contrato entre uma instituição pública e uma privada. Assim, no gráfico, elas es-



Custos de Governança em Função da Especificidade do Ativo

Fonte: Williamson (1996).

tão situadas na ramificação de mercado híbrido, como formulado por Williamson (1996). No entanto, não se pode considerar gêneros alimentícios como bens de natureza específica; na maioria das vezes, esses produtos constituem bens padronizados com vários ofertantes. Então, pelo gráfico apresentado, essas compras deveriam ser realizadas diretamente por intermédio do mercado. Dada a natureza recorrente da frequência dessas transações, Williamson afirma que o mercado seria a forma mais eficiente para efetuar-las.

Posto isso, pergunta-se: dadas as características de especificidade do ativo, frequência da transação, racionalidade limitada dos agentes, ambiente incerto, presença de oportunismo e custos associados a confecção dos contratos e realização do certame, o processo para a compra de alimentos não seria menos dispendioso à Administração Pública se fosse feito diretamente via mercado?

Conforme as equações de eficiência construídas neste tópico, a transação entre público e privado por meio do processo licitatório será considerada eficiente se seu custo for inferior ao custo da mesma transação realizada via mercado. Dessa forma, o sistema de hipóteses será:

Hipótese nula (h_0)

h_0 : O processo de compras de alimentos pela Administração Pública por meio do procedimento licitatório é eficiente (a Administração Pública compra por valores inferiores aos praticados no mercado).

Hipótese alternativa (h_1)

h_1 : O processo de compras de alimentos pela Administração Pública por meio do procedimento licitatório

não é eficiente (a Administração Pública compra por valores iguais ou superiores aos praticados no mercado).

Para o teste das hipóteses foram utilizadas as seguintes variáveis:

P_{lic} = preços dos produtos comprados por meio de licitação

P_m = preços dos produtos quotados no mercado

As hipóteses foram testadas por meio de uma comparação entre os preços dos produtos adquiridos pela Administração Pública e os respectivos preços de mercado. Por serem os preços de mercado oriundos de amostras, nas comparações foram utilizados três intervalos de confiança diferentes: 1%, 5% e 10%.

MATERIAL E MÉTODOS

A pesquisa abrangeu a coleta de dados objetivos e secundários de todas as compras estaduais e municipais publicadas nos veículos oficiais de divulgação no ano de 1997⁽⁴⁾, o Diário Oficial do Estado de São Paulo e o Diário Oficial do Município de São Paulo. Foi efetuada uma análise estatística comparando os preços pagos pela administração pública com os preços praticados no varejo. Para tanto, foram utilizadas as estatísticas de preços correspondentes obtidos na pesquisa realizada pelo PROCON/DIEESE para a região metropolitana de São Paulo.

No âmbito estadual, foram analisadas 1.125 licitações para a compra de açúcar refinado, arroz, farinha de trigo, carne de frango (inteiro) e óleo de soja refinado. Essas compras movimentaram R\$ 2.962.181,00. Em sua maioria, as observações coletadas referem-se a compras realizadas no interior do estado. Para tornar compatíveis as comparações entre os preços licitados e os preços de mercado, uma vez que estes últimos se referem à região metropolitana da cidade de São Paulo, subtraiu-se o componente frete do preço licitado. Esse dado foi obtido pela média das cotações de duas transportadoras de grande porte que atuam no estado⁽⁵⁾. O frete variou de R\$ 0,012 (municípios distantes até 100 quilômetros de São Paulo) a R\$ 0,026 (municípios a 550 quilômetros de São Paulo) por quilo de produto transportado, considerado o seguro da carga. Esses valores, referentes a fevereiro de 1998, foram deflacionados pelo IGP-M para cada mês considerado. Esses fretes representam entre 0,86% a 5,65% do preço de mercado dos produtos analisados.

Os dados municipais abrangeram 49 licitações realizadas pela Secretaria de Abastecimento do Município de São Paulo (SEMAB) para a compra de açúcar refinado, arroz, carne de frango, óleo de soja e leite em pó integral. Fo-

ram gastos R\$ 86.479.658,00 nesses itens, dos quais 95,6% corresponderam a aquisições de leite em pó para distribuição nas campanhas sociais "Leve Leite" (menores carentes) e "Leite para a Vovó" (pessoas da terceira idade).

RESULTADOS

Compras estaduais

Este tópico está dividido em três partes. Na primeira são apresentados os resultados das comparações de preços, fornecendo subsídios para a aceitação ou a rejeição da hipótese nula (h_0). Nas duas partes que se seguem é analisado o perfil dos órgãos compradores e das empresas vendedoras.

Os preços pagos

A comparação entre os preços pagos pelo setor público nas compras de açúcar, arroz, farinha de trigo, carne de frango e óleo de soja e os respectivos preços praticados no mercado varejista mostrou forte variação em relação ao intervalo de confiança utilizado, conforme consta na tabela 1.

Tabela 1

Licitações do Estado de São Paulo — $P_{lic} \geq P_m$
(em porcentagem)

Compra	Intervalo de Confiança		
	1%	5%	10%
Óleo de Soja (n = 228)	79,39	93,86	97,37
Carne de Frango (n = 193)	93,78	95,85	99,48
Farinha de Trigo (n = 239)	15,90	17,15	17,99
Arroz (n = 195)	34,87	47,69	64,10
Açúcar Refinado (n = 270)	40,00	48,89	60,37

n = Número de Licitações

Fonte: Dados originais coletados no DOE e no PROCON/DIEESE.

Nota-se que em alguns produtos, como o óleo de soja e a carne de frango, os preços contratados pelas administrações públicas estaduais foram majoritariamente superiores aos preços de mercado, enquanto nos demais essa relação não é verificada com tal contundência.

Os compradores

Na tabela 2 pode ser observado o conjunto das compras públicas objeto de análise por órgão comprador. Aproximadamente 73% das licitações analisadas no período considerado foram realizadas pelas administrações penitenciárias do Estado. Vale frisar que a menor participação dos demais órgãos e a rara participação das prefeituras municipais nas compras analisadas devem-se tão somente à falta de publicidade nos veículos oficiais, como exige o artigo 16 da Lei n.8.666/93.

Os vendedores

Do universo de 1.125 licitações analisadas, 48% foram ganhas por cinco empresas: Agro Comercial Peretti de Frutas e Verduras Ltda. (13,5%), Nutriesp Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda. (11,1%), Comercial Jenade Imp. e Exp. Ltda. (10,9%), Rosemary Aparecida Bautz Gomes (8,4%) e Frigorífico Jahú Ltda. (4,4%). Quando se considera as dez empresas que mais contrataram com os órgãos públicos estaduais, esse percentual aumenta para 65%.

O faturamento de cada uma dessas empresas, advindo das vendas para o setor público, foi de R\$ 379.564,06 – Agro Comercial Peretti, R\$ 394.659,11 – Nutriesp, R\$ 248.769,49 – Jenade, R\$ 300.991,98 – Rosemary Gomes e R\$ 157.764,99 – Frigorífico Jahu, conforme consta na tabela 3. Essas cinco empresas foram responsáveis por aproximadamente 47% do valor licitado.

A análise do capital social indica que 77% das empresas participantes dos certames são **limitadas**, dividindo-se os 23% restantes em **sociedades anônimas** (2,0%), **microempresas** (8,5%) e **pessoa física** (12,5%).

Finalmente, verificou-se que, nas licitações de três produtos — açúcar, farinha de trigo e óleo de soja —, quatro das empresas supracitadas se encontram entre os cinco licitantes que venceram o maior número de certames em cada um dos produtos considerados.

Compras municipais

Em 1997, a SEMAB foi implicada em dois escândalos de conhecimento público, nos quais foi acusada de superfaturamento em licitações. O primeiro envolveu a compra

Tabela 2

Distribuição das Compras Públicas do Estado de São Paulo por Órgão Comprador

Órgão	Licitações	Porcentagem	Quantidade (Kg)	Valor (R\$)	Participação (Porcentagem do Valor)
Administração Penitenciária	820	72,89	33.425.008	2.345.334	79,18
Saúde	209	18,58	625.614	520.336	17,57
Criança, Família e Bem-Estar Social	17	1,51	50.656	31.821	1,07
Segurança Pública	14	1,24	41.083	26.577	0,90
Prefeitura Municipal de Macatuba	1	0,09	13.000	14.300	0,48
Emprego e Relações do Trabalho	4	0,36	9.893	7.836	0,26
Prefeitura Municipal de Araçatuba	1	0,09	6.300	6.244	0,21
Transportes	17	1,51	3.149	2.260	0,08
Meio Ambiente	5	0,44	2.560	1.994	0,07
Governo e Gestão Estratégica	12	1,07	2.194	1.557	0,05
Educação	15	1,33	1.677	1.166	0,04
Justiça e Defesa da Cidadania	1	0,09	1.530	1.071	0,04
Administração e Modernização do Setor Público	5	0,44	1.300	946	0,03
Agricultura e Abastecimento	3	0,27	1.150	717	0,02
Casa Civil	1	0,09	60	42	0,00
Total	1.125	100,00	4.185.174	2.962.181	100,00

Fonte: Dados coletados no DOE.

Tabela 3

Distribuição das Compras Públicas do Estado de São Paulo por Empresa Vencedora

Empresa	Licitações	Porcentagem	Valor (RS)	Participação (Porcentagem do Valor)
Agro Comercial Peretti de Frutas e Verduras Ltda.	152	13,51	379.564	12,81
Nutriesp Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda.	125	11,11	394.659	13,32
Comercial Jenade Imp. e Exp. Ltda	118	10,49	236.220	7,97
Rosemary Aparecida Bautz Gomes	84	7,47	201.399	6,80
Bom Bife Comercial de Carnes Bauru Ltda.	50	4,44	179.240	6,05
Frigorífico Jahu Ltda.	29	2,58	150.812	5,09
Lourival Scarabello - ME	16	1,42	90.389	3,05
José Octávio Sacchi	25	2,22	130.856	4,42
Casa de Carnes Ana Teresa Ltda.	18	1,60	67.231	2,27
Frigorífico Modelo Ltda.	14	1,24	54.389	1,84
Ângelo Martins Mercearia Ltda.	28	2,49	38.464	1,30
Comercial e Importadora Haddad Ltda.	11	0,98	7.866	0,27
Outros	455	40,44	1.031.092	34,81
Total	1.125	100,00	2.962.181	100,00

Fonte: Dados coletados no DOE.

de carne de frango da empresa A'Doro Alimentícia Comercial Ltda., de propriedade do cunhado do então prefeito Paulo Salim Maluf. A contratação da referida empresa ocorreu em julho de 1996, ante a rescisão contratual da vencedora da licitação, a empresa Frigobrás. Rege o artigo 64 da Lei n.8.666/93 que, na hipótese de o convocado retirar o instrumento contratual, deve ser oferecido ao licitante remanescente a execução do contrato "em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação...". No entanto, a A'Doro iniciou a execução do contrato cobrando R\$ 1,73 por quilo do produto, 4% acima do preço contratado no certame licitatório e 37% acima do preço praticado no mercado naquele mês. O fato tornou-se público somente em abril de 1997, quando foi descoberto que estavam envolvidos na transação o prefeito Celso Pitta, sua esposa e a empresa de representação comercial de ambas as empresas, A'Doro e Frigobrás, de propriedade do publicitário Nelson Biondi, assessor de marketing de Paulo Maluf e Celso Pitta.

Em setembro de 1997, o *Jornal da Tarde* denunciou superfaturamento nas aquisições de leite em pó para as campanhas de distribuição realizadas pela SEMAB (JT, 09 set. 1997). Além do superfaturamento, o jornal insi-

nuou a existência de um cartel de fornecimento do produto na Prefeitura de São Paulo que impedia a participação das grandes empresas do setor de laticínios. Efetivamente, apenas duas empresas adjudicaram contratos para o fornecimento de leite em pó integral para a Prefeitura de São Paulo em 1997. Nutril Nutrimentos Industriais Ltda. e Nacional Comércio e Empreendimentos Ltda. receberam R\$ 86.728.087,02 pelo fornecimento de 16.919.082 quilos do produto. Se essas compras tivessem sido feitas pelos preços do leite em pó integral praticados no mercado, ter-se-ia economizado R\$ 10.903.690,16 em 1997.

Apesar do empenho da imprensa em veicular esses escândalos, não se tem notícia da punição dos envolvidos. Ao contrário, parece ser uma constante a compra de produtos alimentícios por preços acima dos praticados pelo mercado na Secretaria de Abastecimento do Município de São Paulo, conforme mostra a tabela 4.

As compras públicas realizadas pela SEMAB também apresentaram um perfil de concentração de fornecedores. Apenas oito empresas contrataram com a Prefeitura de São Paulo no período considerado, das quais duas em cada um dos produtos carne de frango, leite em pó integral e arroz, uma nas compras de açúcar refinado e uma nas compras de óleo de soja.

Tabela 4
Licitações Realizadas pela SEMAB — $P_{lic} \geq P_m$
(em porcentagem)

Compra	Intervalo de confiança		
	1%	5%	10%
Carne de Frango (n = 7)	100,00	100,00	100,00
Leite em Pó Integral (n = 20)	70,00	85,00	85,00
Açúcar Refinado (n = 8)	0,00	100,00	100,00
Arroz (n = 13)	38,46	69,23	69,23
Óleo de Soja (n = 1)	100,00	100,00	100,00

n = Número de Licitações

Fonte: Dados originais coletados no DOM e no PROCON/DIEESE.

CONCLUSÃO

Os resultados obtidos por meio da comparação entre os preços pagos pelo setor público em licitações e os preços correspondentes praticados no mercado não levam, necessariamente, à conclusão de que a forma contratual de governança seja a responsável pela ineficiência dessas transações. Apesar de as características da transação das compras públicas de alimentos (frequência, especificidade do ativo e racionalidade limitada) sugerirem a utilização do mercado para a sua realização, os resultados não foram unânimes para afirmar-se que a governança dessas relações deva deixar de ser a forma contratual. Alguns resultados mostram que os órgãos públicos estaduais conseguiram efetuar suas compras de açúcar, arroz e farinha de trigo pagando valores significativamente abaixo aos do mercado. No entanto, muitas foram as vezes em que a Administração Pública comprou alimentos a preços extorsivos. O que sugere, então, essa multiplicidade de resultados? Sugere que o processo de compras públicas possui ineficiências graves independentemente da forma contratual, isto é, da Lei. Se a Lei perde eficiência, é preciso que se indague se ela é corretamente aplicada às relações jurídicas (Cotait, 1996). Para tanto, basta verificar se os princípios que regem a Lei n.8.666/93 são seguidos. Os resultados da pesquisa empírica revelaram que nenhum dos princípios legais e constitucionais são corretamente aplicados nas transações entre público e privado envolvendo a compra de alimentos.

A não-publicação dos julgamentos das licitações na sua íntegra e das relações de compras por diversos órgãos públicos fere o **princípio da publicidade**. Nesse aspec-

to, os resultados da pesquisa empírica revelaram que são poucas as administrações públicas que aplicam corretamente o artigo 16 da Lei n.8.666/93.

Os resultados da pesquisa mostraram que o fornecimento para o setor público dos alimentos objetos da análise é raramente realizado pelas grandes empresas do respectivo setor. Mostraram, também, que esse fornecimento está concentrado nas mãos de poucas empresas. Nas licitações estaduais, cinco delas respondem por quase metade das compras públicas de açúcar, arroz, farinha de trigo, carne de frango e óleo de soja. Nas licitações municipais realizadas em 1997, somente oito empresas adjudicaram contratos com a SEMAB, num valor total de R\$ 86,5 milhões para o fornecimento de açúcar, arroz, leite em pó integral, carne de frango e óleo de soja. Não houve impessoalidade na contratação de familiares para o fornecimento de carne de frango à Secretaria Municipal de Abastecimento de São Paulo. Essas licitações não parecem estar garantindo o **princípio da isonomia**.

Não são os excessos burocráticos da Lei n.8.666/93 determinantes da malversação dos recursos públicos, mas sim a existência de uma estrutura de incentivos e controle perversa nas instituições públicas.

A análise das compras municipais permitiu a verificação da existência de advocacia administrativa na Prefeitura de São Paulo. O patrocínio de interesses particulares no exercício de uma função pública ferem o **princípio da moralidade administrativa**. As atitudes aéticas desses administradores públicos caracterizam o comportamento oportunista descrito anteriormente.

Evidências, quando muitas, coincidentes e convergentes, constituem provas (Castro, 1994). Assim, provas existem de que há desvio de finalidade nas licitações públicas. O objetivo do bem comum da coletividade não foi atingido em muitas das licitações analisadas, ferindo o **princípio da finalidade**.

Pelo exposto, conclui-se que as compras administrativas aqui analisadas não seguem o **princípio da legalidade**, isto é, não se subordinam à Lei. Isso importa na conclusão de que os princípios legais e constitucionais não são corretamente aplicados nas transações entre público e privado envolvendo a compra de alimentos. Percebe-se, então, que a ineficiência nas compras públicas decorre do ambiente institucional, da não-aplicação da Lei e não por causa dela.

Fazer cumprir a Lei é responsabilidade dos órgãos de controle, dos Tribunais de Contas. Contudo, como exigir o controle efetivo de uma instituição cujos membros são indicados pelo Legislativo que, por sua vez, sofre forte influência do Executivo? Como exigir idoneidade em um processo de controle estruturado dessa forma? Para que serve a manutenção de instituições desenhadas para falhar, esvaziadas das suas funções?

Percebe-se, então, que erraram aqueles que atribuíram a ineficiência do processo licitatório a apenas determina-

da legislação. Não são os excessos burocráticos da Lei n.8.666/93 determinantes da malversação dos recursos públicos, mas sim a existência de uma estrutura de incentivos e controle perversa nas instituições públicas. Não obstante as dificuldades inerentes à burocracia pública, a Administração Pública brasileira padece de reduzido nível de institucionalização. Nesse aspecto, corrobora-se aqui o trabalho de Bezerra (1995), no qual afirma que a corrupção no Brasil está associada ao preenchimento de vazios institucionais. ♦

NOTAS

- (1) Genericamente, o oportunismo refere-se ao uso de informações incompletas ou distorcidas em benefício próprio (Williamson, 1985). O oportunismo ocorre quando os indivíduos esperam assegurar mais utilidade ou lucro do que previamente estipulado por um dado contrato, mediante a exploração do desequilíbrio informacional existente entre as duas partes (Ruffin, 1988).
- (2) O conceito de racionalidade limitada sustenta que os indivíduos buscam agir racionalmente, porém só conseguem fazê-lo de modo limitado, o que implica conhecimento parcial das circunstâncias.
- (3) O edital de licitação é vendido aos interessados em participar da licitação, visando cobrir os gastos com digitação e fotocópias. Assim, esses custos estão excluídos da análise feita aqui.
- (4) Devido à não-periodicidade dessas relações, tem-se também a publicação, em 1997, de compras realizadas ao longo de 1996. A Lei n.8.666/93 exige que a publicidade ocorra até um mês após a compra, o que está distante da atual realidade. Compras realizadas em janeiro de 1997 foram publicadas em novembro do mesmo ano, esvaziando a função de controle do Tribunal de Contas do Estado. Por conseguinte, no universo da população considerada, isto é, compras publicadas em 1997, não se tem o volume global de compras realizadas em cada mês, pois parte será publicada em 1998.
- (5) Transportadora Falcão Ltda e Transportadora Transcocamar Transportes e Comércio Ltda.

RESUMO

Neste artigo discute-se a eficiência das transações entre os setores público e privado sob a ótica da Nova Economia Institucional. Especificamente, são investigadas as compras públicas de alimentos por meio da licitação, instrumento criado para possibilitar o acesso de todos os interessados em contratar com o setor público e promover a competição entre fornecedores, resultando, assim, na melhor utilização dos recursos públicos. Os escândalos envolvendo o desvio desses recursos nas licitações, reportados constantemente pela imprensa, constituem evidências de ineficiência na utilização dos mesmos. Essas evidências foram corroboradas pelos resultados dos testes empíricos, que compararam os preços dos alimentos adquiridos pelo setor público com os respectivos preços praticados no mercado. Mostra-se que a ineficiência não decorre da forma de governança da transação, isto é, se via mercado ou via contratual, mas sim do ambiente institucional em que ela ocorre. A ausência de órgãos de controle independentes em um ambiente caracterizado por incerteza e assimetria de informações leva a falhas na aplicação da legislação, permitindo a proliferação de práticas oportunistas. Conclui-se que a reforma da legislação não é o mecanismo adequado para resolver o problema de oportunismo nas licitações públicas, mas sim a reformulação das instituições públicas no que tange às suas funções de monitoramento e controle.

Palavras-chave: licitação pública, compras públicas, custos de transação, corrupção, direito econômico, instituições públicas.

ABSTRACT

This article discusses efficiency in commercial transactions between private and public sectors using the New Institutional Economics as a theoretical framework. Public purchase of food is investigated under procurement law, which was created to promote justice and efficiency in the public resource allocation. Reported corruption in public procurement is an evidence of inefficiency in government purchase of goods. Empirical tests comparing prices of goods sold to the government with market prices did not refute the evidence. Our findings suggest that inefficiency in public procurement is not a result of the governance structure of the transaction but rather originated in the institutional environment under which public purchase takes place. The absence of independent monitoring structures in the presence of information asymmetry and uncertainty led to a failure in law enforcement, thus allowing opportunistic behaviour. This article states that law reform is not the appropriate way to cope with opportunism in public procurement. Rather, monitoring and control functions of public institutions must be enhanced.

Uniterms: public procurement, transaction costs, corruption, law and economics, public institutions.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA DE MELLO, Celso A. *Curso de direito administrativo*. 6ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1995.
- BEZERRA, Marcos O. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará/ANPOCS, 1995.
- BRASIL. Congresso Nacional. Lei Federal n.8.666, 21 jun. 1993.
- BRESSER PEREIRA, Luis C. Proposta para aprofundar a Lei de licitações. *Gazeta Mercantil*, 27 set. 1996.
- CASTRO, Carlos Borges de. *Desvios na licitação*. São Paulo, IMESP, 1994.
- COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica*, v.4, n.16, p.386-485, 1937.
- COSTA, André L. *Sistema de compras: a Lei de licitação e a função de compras da empresa privada*. São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas.
- COTAIT, Elinor C. As licitações. *O Estado de S.Paulo*, 30 abr. 1996.
- DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (DOU). *Anteprojeto da nova Lei de licitações*. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Ano CXXXV, n.33, seção 1, p.3078-3089, 1997.
- DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (DOE). v.107, n.1 a n.251, 1997.
- DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (DOM). Ano 41, n.106 e n.146, 1996.
- _____. Ano 42, n.1 a n.253, 1997.
- JORNAL DA TARDE (JT). 09 set.1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 22ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 1997.
- MOREIRA NETO, Diogo de F. Moralidade administrativa: do conceito à efetivação. *Revista de Direito Administrativo*, n.190, p.1-44, out./dez. 1992.
- RUFFIN, R.J. The economics of information. In: SCOTT, FORESMAN and Co. *Modern price theory*. New York, Glen View, III, 1988.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The economics institutions of capitalism*. New York, Free Press, 1985.
- _____. *The mechanisms of governance*. New York, Oxford, Oxford University Press, 1996.

Seminário Internacional

Competitividade Baseada no Conhecimento: Educação Corporativa e Gestão do Conhecimento

Data: 12 e 13 de agosto de 1999

Local: Auditório do Prédio FEA-5

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP

Av. Professor Luciano Gualberto, 908 - Cidade Universitária - São Paulo

Maiores informações:

- na *homepage*: <http://www.fea.usp.br/acontece.htm>
- por *e-mail*: progep@fia.fea.usp.br

