

CUSTOS DE TRANSAÇÃO NAS COMPRAS PÚBLICAS

TRANSACTION COSTS IN PUBLIC PURCHASES

COSTOS DE TRANSACCIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Débora Raquel Neuenfeld

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Professora do Departamento de Administração do Centro Universitário Municipal de São José (USJ)
Endereço: R. Jaír Viêira, 268, Kobrasol, CEP: 88102-180. São José, SC, Brasil
Telefone: (48) 3259-1945
E-mail: deboraraquelm@gmail.com

Kamile Theis Stadnick

Doutoranda em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Endereço: UFSC, Centro Socioeconômico - Bloco F, Trindade, CEP: 88040-970. Florianópolis, SC, Brasil
Telefone: (48) 3721-9365
E-mail: kamilets@hotmail.com

Silvio Antônio Ferraz Cário

Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Professor do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSC
Endereço: UFSC, Centro Socioeconômico - Bloco F, Trindade, CEP: 88040-970. Florianópolis, SC, Brasil
Telefone: (48) 99101-6618
E-mail: fecario@yahoo.com.br

Cleíciele Albuquerque Augusto

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Professora do Departamento de Administração da Universidade Estadual de Maringá (UEM)
Endereço: UEM, Av. Colombo, 5790, Jardim Universitário, CEP: 87020900. Maringá, PR, Brasil
Telefone: (44) 3011-4906
E-mail: cleiciealbuquerque@yahoo.com.br

Artigo recebido em 10/07/2017. Revisado por pares em 07/08/2017. Reformulado em 18/10/2017. Recomendado para publicação em 11/12/2017. Publicado em 30/04/2017. Avaliado pelo Sistema *double blind review*.



RESUMO

O presente artigo tem como objetivo precípua compreender como se dão os custos de transação nas compras públicas realizadas pela Diretoria Regional da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos em Santa Catarina (ECT/SC). Para tanto, realizou-se um estudo de caso qualitativo, com dados coletados *in loco*, bem como em *sites*, artigos científicos e livros, os quais foram submetidos à análise documental. Além disso, foi realizada observação participante. Em relação aos resultados, observou-se a presença da especificidade de ativos fundados no âmbito locacional, humano e de marca, associados à frequência baixa e a elevadas incertezas de natureza política, econômica e concorrencial. Nesse sentido ainda, evidenciou-se a racionalidade limitada, na definição dos produtos a serem adquiridos e nos preços praticados nas transações. Constatou-se, também, a existência de comportamento oportunista no atendimento das especificidades técnicas, na capacidade de fornecimento e na definição dos preços dos produtos.

Palavras-chave: Custos de transação; Compras públicas; Economia institucional.

ABSTRACT

The main objective of this article is to understand how the transaction costs of public purchases made by the Regional Office of the Brazilian Postal and Telegraph Company in Santa Catarina (ECT/SC) are given. For that, a qualitative case study was carried out, with data collected locally, as well as in websites, scientific articles and books, which were submitted to documentary analysis. In addition, participant observation was performed. In relation to the results, we observed the presence of the specificity of assets based on locational, human and brand, associated to low frequency and high political, economic and competitive uncertainties. In this sense, the limited rationality was evidenced, in the definition of the products to be acquired and in the prices practiced in the transactions. It was also observed the existence of opportunistic behavior in the attendance of the technical specificities, the capacity of supply and the definition of the prices of the products.

Keywords: Transaction costs; Public procurement; Institutional economics.

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo primordial comprender cómo se dan los costos de transacción en las compras públicas realizadas por la Dirección Regional de la Empresa Brasileña de Correos y Telégrafos en Santa Catarina (ECT / SC). Para ello, se realizó un estudio de caso cualitativo, con datos recolectados *in loco*, así como en sitios, artículos científicos y libros, los cuales fueron sometidos al análisis documental. Además, se realizó una observación participante. En relación a los resultados, se observó la presencia de la especificidad de activos fundados en el ámbito locacional, humano y de marca, asociados a la frecuencia baja ya elevadas incertidumbres de naturaleza política, económica y competitiva. En ese sentido, se evidenció la racionalidad limitada, en la definición de los productos a ser adquiridos y en los precios practicados en las transacciones. Se constató, también, la existencia de comportamiento oportunista en la atención de las especificidades técnicas, en la capacidad de suministro y en la definición de los precios de los productos.

Palabras clave: Costos de transacción; Compras públicas; Economía institucional.

1 INTRODUÇÃO

A Nova Economia Institucional (NEI) compõe uma linha de estudo de caráter interdisciplinar, envolvendo as áreas de direito, economia e teoria das organizações. A NEI é caracterizada por avançar as discussões no entendimento das instituições para além do direito de propriedade, incluindo teoria dos contratos, normas, costumes, convenções e preferências, bem como mecanismos de governança (WILLIAMSON, 1993).

No concernente às transações, insere-se a abordagem de Williamson (1985), a qual envolve a compreensão das origens e funções das diversas estruturas de empresas e do mercado, ou seja, das instituições econômicas. Nesse sentido, o autor traz elucidações acerca das formas como as instituições lidam com as variáveis relacionadas à transação, considerando que recorrer ao mercado implica custos de transação.

Em suas relações econômicas, as firmas podem optar por diferentes estruturas de governança, considerando minimizar os custos de transação supracitados. Assim, podem recorrer ao mercado, atuar via formas híbridas ou optar por produzir internamente, via integração vertical. A definição por uma das formas decorre da análise de três parâmetros da transação, quais sejam: a especificidade dos ativos, a frequência e a incerteza da transação (WILLIAMSON, 2000).

Ainda quanto aos custos de transação, Williamson (2000) complementa esclarecendo que esses custos sofrem influência de fatores humanos, identificados pela racionalidade limitada, bem como pelo oportunismo. Ambos estão relacionados à capacidade cognitiva do indivíduo de analisar a situação e tomar decisões, assim como pela assimetria de informações, que ocasiona o comportamento oportunista.

Essa perspectiva teórica possibilita o estudo da eficiência das transações entre segmentos econômicos em geral, e entre os setores público e privado/particular. Nesse sentido, tratando-se da administração pública, inserem-se as peculiaridades específicas dos processos de compras nessa área, as quais possuem características que as diferem do processo de compras da administração privada. As compras públicas, além de perpassarem as etapas da atividade de aquisição, precisam atender, precipuamente, os princípios constitucionais de economicidade, legalidade, eficiência.

No que concerne propriamente à eficiência nas compras públicas, seu processo constitui uma relação direta com os custos de transação. Os custos envolvidos com o planejamento de compras, com a negociação junto aos fornecedores, o controle da entrega dos materiais e a gestão contratual constituem itens de uma transação e ocorrem no ambiente onde ela se desenvolve. Essas transações envolvem tanto variáveis comportamentais dos indivíduos - como a racionalidade limitada e o oportunismo; quanto aquelas, inerentes à transação, tais como especificidade do ativo, frequência e incerteza.

Considerando esses aspectos, o presente estudo tem como propósito associar a teoria dos custos de transação ao sistema de compras públicas, tomando por base a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos em Santa Catarina (ECT/SC). A empresa realiza compras, tendo, a partir de 2016, instituído o sistema de Atas de Registros de Preços (ARP), ao invés de licitações. Por meio desse sistema, a ECT/SC adquire produtos, como materiais de escritórios, materiais de informática e pneus, envolvendo transações com fornecedores diversos. Nesse sentido, algumas questões são levantadas acerca das condições como essas transações ocorrem, a saber: Como se manifestam os atributos das transações, expressos em ativos específicos, frequência e incerteza, nas compras realizadas? Como se caracteriza o comportamento dos agentes envolvidos nas transações efetuadas, diante da existência de racionalidade limitada e possibilidade de ações oportunistas?

Assim sendo, no propósito de responder essas questões, o presente trabalho foi dividido em cinco seções: nesta 1ª Seção, faz-se a introdução; na 2ª Seção, apresenta-se o referencial teórico abarcando, de forma sintética, os custos de transação, presentes na Nova Economia Institucional; na 3ª Seção, descrevem-se os procedimentos metodológicos; na 4ª Seção, analisam-se os custos transacionais presentes nas compras públicas realizadas pelo EBCT/SC; e, por fim, na 5ª Seção, apresenta-se a conclusão.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-ANALÍTICO: UMA SÍNTESE

2.1 COMPRAS PÚBLICAS

No Brasil, as compras públicas são realizadas por intermédio da licitação, procedimento regido pela Lei n. 8.666, de 1993. De acordo com o Art. 37, Inc. XXI da Constituição Brasileira, “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços,

compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes" (BRASIL, 1989).

Por licitação entende-se o procedimento administrativo preliminar, mediante o qual a administração pública, baseada em critérios prévios, seleciona - entre várias propostas referentes a compras, obras ou serviços - a que melhor atende ao interesse público, a fim de celebrar contrato com o fornecedor responsável pela proposta mais vantajosa. Dessa forma, o objetivo precípua da lei de licitações constitui-se em instituir normas para promover compras públicas e celebrar contratos administrativos no âmbito da administração pública (BRASIL, 1993).

Entre os objetivos da licitação, salienta-se o de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e o de selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados, de forma que possibilite o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes, proporcionando, assim, maior economicidade para a administração pública (GASPARINI, 2003).

O procedimento licitatório ocorre de forma sequencial, diante da necessidade de aquisição de um bem, da contratação de um serviço ou obra de uma instituição pública. Esse processo tem início na solicitação de compra e vai até a assinatura do contrato ou emissão de um documento correspondente a ele. Salienta-se, ainda, que a execução de uma licitação ocorre em duas fases - uma interna e outra externa (GASPARINI, 2003).

A fase interna constitui-se de uma etapa de preparação da licitação em que é definido o objeto a ser licitado; é realizada a pesquisa de preços, e elaborado o edital. A fase externa consiste na etapa em que a administração disponibiliza aos interessados as informações e condições do procedimento licitatório, por intermédio da publicidade do edital. Esta fase se estende até a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação dos serviços (GASPARINI, 2003).

Tão importante quanto o cumprimento da legalidade, bem como de todas as fases para um correto procedimento de compra é o processo de planejamento. O planejamento de uma compra pública tem início com o indicativo de necessidade do material ou serviço.

Considerando todo o aspecto burocrático que permeia a administração pública, o planejamento de compras tem início muito antes de ser identificada a necessidade do material em si. Muitas vezes, esse processo de compra acontece de forma centralizada, e os setores precisam organizar as informações de demanda de modo a atender a regiões e órgãos específicos (GASPARINI, 2003).

A gestão pública, na busca pela eficiência, economicidade e agilidade nas compras públicas, instituiu uma forma de aquisição intitulada de Registro de Preços. Este sistema compõe-se de um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, visando contratações futuras. Salienta-se que o sistema de registro de preços não é uma nova modalidade de licitação; é, sim, uma forma de registrar a intenção de compra, sem a obrigatoriedade da efetivação dela (GASPARINI, 2003).

O sistema de registro de preços pode ser definido como um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital (JUSTEN FILHO, 2005).

Na mesma linha, Meirelles (2006) ressalta que o registro de preços é o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao poder público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, por um determinado período (geralmente um ano) e fornecer as quantidades solicitadas no prazo previamente estabelecido. Em complemento, Fernandes (2008) afirma que o sistema de registro de preços é um procedimento especial de licitação, que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela administração.

Dessa forma, após efetuar os trâmites relacionados ao registro de preços, é assinada uma Ata de Registro de Preços, correspondente a um documento de compromisso para contratação futura. Neste documento, são registrados os preços, fornecedores, órgãos participantes e as condições a serem praticadas no caso de efetivação da compra ou contratação. Contudo, salienta-se que a administração pública não é obrigada a contratar quaisquer dos itens registrados.

2.2 TEORIA DO CUSTO DE TRANSAÇÃO

Inserida no paradigma da Nova Economia Institucional (NEI), a Teoria dos Custos de Transação (TCT) foi desenvolvida, inicialmente, por Ronald Coase, em 1937, na publicação da obra *The Nature of the Firm*. No entanto, somente a partir dos anos 70, deu-se o desenvolvimento dessa teoria, impulsionado pelos estudos de Oliver Williamson (1975, 1985, 1996).

No entendimento da NEI, as transações entre firmas raramente são realizadas sem custos, os quais advêm do fato de que os agentes tomadores de decisão não dispõem de todas as informações necessárias no momento de decidir. Assim, a assimetria de informações é inerente aos custos de transação, incorridos nas negociações nos mercados (WILLIAMSON, 1985, 1993).

Os custos de transação caracterizam-se como os custos com os quais os agentes se defrontam toda vez que necessitam recorrer ao mercado para negociar, redigir, garantir o cumprimento de um contrato. Dessa forma, os custos de transação são definidos pelos custos *ex-ante*, decorrentes do levantamento de informações; e pelos custos *ex-post*, referentes à gestão do contrato; assim como pela busca de defesa quando não ocorre o cumprimento dos aspectos contratados *ex-ante* à elaboração de contratos (WILLIAMSON, 1985, 1993).

Observa-se que os custos de transação restringem as negociações de direitos via mercado, afetando, portanto, as decisões de produção. O mercado, assim, não constitui somente um *locus* em que os bens e os serviços são comprados ou vendidos. Além disso, compõem um ambiente institucional, onde direitos - que garantem possibilidade de se seguir certos cursos de ação, estabelecidos pelo sistema legal - são transacionados (COASE, 1992).

As transações estão relacionadas aos arranjos institucionais, que diferem entre si, principalmente em função da existência de determinados atributos, denominados atributos de transação. Na visão de Williamson (1985), são três os atributos que caracterizam uma transação: a especificidade de ativos; a frequência; e a incerteza.

Williamson (1985) define ativos específicos como aqueles que perdem valor quando seu uso não é destinado à transação para a qual foram acordados, ou seja, são ativos que não podem ser reempregados sem que ocorra perda do seu valor produtivo. A especificidade de ativos compõe uma variável de análise no estudo dos custos de transação no sentido de que, quanto maior a especificidade de ativos de uma transação, maiores os custos envolvidos nela.

Esse pressuposto envolve a perda de valor dos ativos envolvidos em determinada transação, no caso de esta não se concretizar ou no rompimento contratual. Desse modo, a alta especificidade de ativos indica que uma ou ambas as partes envolvidas na transação sofrerão perdas, caso o contrato não se concretize. Esse fato decorre da dificuldade de se encontrar uso alternativo, que mantenha o valor do ativo desenvolvido para determinada transação (WILLIAMSON, 2000).

De acordo com Williamson (1996), a especificidade de ativos pode assumir seis ramificações organizacionais, que variam entre si, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Aspectos relacionados aos diferentes tipos de especificidades de ativos

TIPOS DE ESPECIFICIDADES DE ATIVOS	CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS
Especificidade Locacional	<ul style="list-style-type: none"> - Ocorre quando estágios sucessivos estão localizados próximos uns aos outros e há necessidade de inter-relacionamento produtivo entre firmas. - Explicada por uma condição de imobilidade de ativos, ou seja, a instalação e/ou os custos de deslocação são grandes. - Proximidade traz vantagens relacionadas a economias no inventário e nas despesas de transporte e estoques.
Especificidade de Ativos Físicos	<ul style="list-style-type: none"> - Associada às características físicas de um bem que contenha propriedades especialmente moldadas para uma destinação específica. - O bem apresenta um padrão específico de emprego.
Especificidade de Ativos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> - Associada a toda forma de capital humano específico de uma determinada firma. - Quando habilidades, <i>know-how</i> e informações são mais valiosos dentro de um relacionamento em particular do que fora dele.
Especificidade de Ativos Dedicados	<ul style="list-style-type: none"> - Ocorre nos casos em que uma estrutura produtiva é exigida e dedicada para a produção de um produto específico. - Ocorre investimento para satisfazer um comprador em particular.
Especificidade de Marca	<ul style="list-style-type: none"> - Associada à marca ou reputação conquistada por determinado produto ou firma. - A marca apresenta uma importância específica para a atividade.
Especificidade Temporal	<ul style="list-style-type: none"> - Associada a produtos perecíveis ou que precisem de processamento rápido. - Existe limite de tempo para a realização da atividade.

Fonte: Williamson (1996) apud Augusto (2015).

No que tange à frequência, quanto mais frequentemente uma empresa transaciona com um fornecedor, mais vezes ela tem que incorrer nos custos inerentes à transação.

Nesse sentido, maiores serão seus custos de transação em relação àquele item. Assim, quanto maior a frequência das transações, maiores serão seus custos. Salienta-se que a repetitividade da transação tende a ocasionar reputação, podendo atribuir um valor ao comportamento não oportunista dos agentes. Dessa forma, os custos de transação podem ser diminuídos (WILLIAMSON, 2000).

O grau geral de incerteza que envolve uma transação tende a aumentar seus custos, mas, quando há também assimetria de informação, o aumento dos custos de transação é potencializado pela possibilidade de comportamento oportunista. Portanto, quanto maior o nível de incerteza, presente e futura, em torno da transação, maiores serão seus custos (WILLIAMSON, 2000). Por outro lado, com a existência de maior regularidade das transações, aumenta-se o conhecimento das partes envolvidas, fato que contribui para reduzir as incertezas e limitar as ações oportunistas (PEREIRA *et al*, 2009). Além dos atributos das transações, Williamson (1985; 1995) afirma que a economia dos custos de transação parte de dois pressupostos comportamentais que a distinguem da abordagem econômica tradicional. Esse fato ocorre porque o conceito de custos de transação está intimamente associado ao de racionalidade limitada e ao de oportunismo, ambos inerentes à organização econômica e que pressupõem a existência de falhas de mercado.

No que tange ao pressuposto da racionalidade limitada, observa-se que ela implica em que os indivíduos têm restrições em sua capacidade cognitiva para processar todas as informações disponíveis, constituindo, assim, uma restrição à racionalidade (SAES, 2008; ALMEIDA e ZYLBERSZTAIN, 2012). O oportunismo dos indivíduos, por sua vez, ocorre a partir do entendimento de que estes são autointeressados e podem, na busca de seus interesses, usar todos os artifícios possíveis, inclusive a trapaça, no intuito de obter benefícios próprios, gerando conflitos e custos de transação nas relações contratuais (WILLIAMSON, 1985; FARINA *et al*, 1997; ZYLBERSZTAIN, 1995, 2005).

De forma complementar, Fiani (2002) entende a racionalidade limitada como a incapacidade do comportamento humano de analisar todos os aspectos existentes em uma transação. O oportunismo, por sua vez, envolve a transmissão de informação seletiva, distorcida e promessas sobre o comportamento futuro do agente. Assim, pode-se inferir que o oportunismo está associado à manipulação de assimetrias de informação, visando

apropriação de fluxos de lucros (BARZEL, 1997, 2001, 2005; MARTINS e SOUZA, 2014). Ainda quanto ao oportunismo, Williamson (1985) evidencia que esse pressuposto se refere às ações que resultam em um desvendamento incompleto ou distorcido de informações, especialmente quando associado a esforços para enganar, deturpar, disfarçar, ofuscar, ou, de alguma outra forma, confundir.

Diante do exposto, pode-se inferir que o oportunismo abrange todo comportamento estratégico que envolve a manipulação ou o ocultamento de informações frente à outra parte da transação. Esse atributo associa-se à incerteza vinculada ao comportamento de agentes individuais, que podem atuar buscando seus próprios interesses. Na presença do oportunismo, contratos incompletos geram oportunidades para que, quando da ocorrência de situações imprevistas, uma das partes de um contrato realize ganhos à custa da outra, o que pode ocasionar barganha e conflitos custosos (WILLIAMSON, 1985, 1995).

2.4 ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA

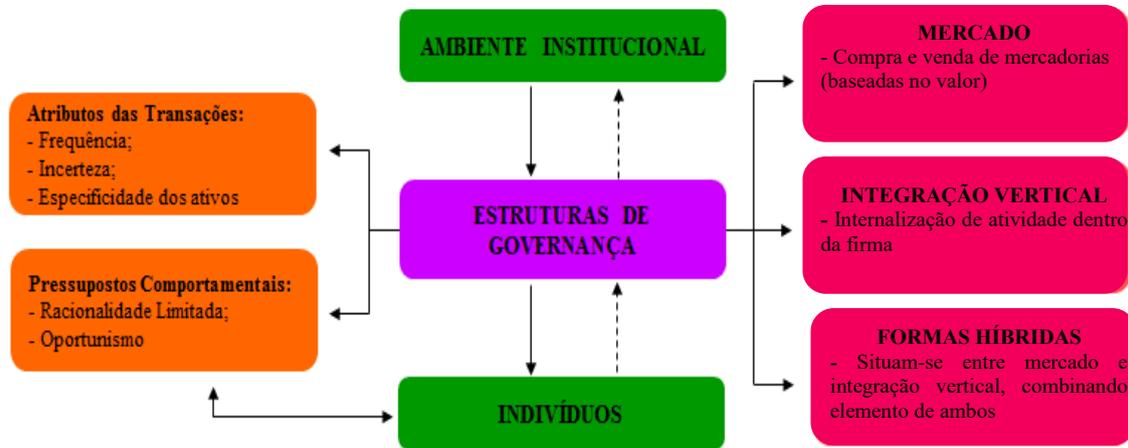
Conforme abordado na seção anterior, a teoria dos custos de transação assume que a transação é unidade básica da análise econômica. Dentro desse contexto, a governança compõe um esforço de orquestrar a ordem, de forma a mitigar o conflito e produzir os ganhos mútuos. Nesse sentido, a governança formata os incentivos econômicos (WILLIAMSON, 2000).

A economia dos custos de transação toma como base a transação como unidade principal de análise. No entanto, as dimensões críticas em relação a quais transações diferem, para efeitos de custos de transação, são de frequência, incerteza e a especificidade dos ativos, conforme explicitado na seção anterior. Dessa forma, os modos de governança são definidos por atributos, por diferenças estruturais discretas de custo e por competência, de modo que cada estrutura de governança é suportada por uma forma distinta dos contratos.

No que tange ao conceito, a estrutura de governança “está relacionada à forma de coordenação das atividades econômicas resultantes da relação interorganizacional” (WILLIAMSON, 1996, p. 58). Assim, as transações podem ser classificadas segundo três estruturas, baseadas na opção: pela compra no mercado; pelas formas híbridas, por

intermédio de estabelecimento de contratos; ou pela produção própria, caracterizada pela integração vertical, conforme ilustrado na Figura 1.

Figura 1: Esquema Teórico da Teoria dos Custos de Transação



Fonte: RECH (2016).

No que tange a essas estruturas de governança, a teoria dos custos de transação trabalha com a questão *make or buy*. Para Williamson (1993), dependendo da especificidade dos ativos, deve-se optar por recorrer ao mercado, pelas formas híbridas ou pela verticalização.

Quanto menor a especificidade dos ativos, menores os custos de transação e menores são os riscos de recorrer ao mercado. Nesse caso, recomenda-se que a empresa compre, recorrendo ao mercado. Conforme aumenta a especificidade dos ativos, aumentam os riscos, bem como os custos de transação. Nessa situação, verifica-se a tendência de verticalização, de forma que a empresa internalize a produção. Entre o *continuum* “mercado” e “verticalização” situam-se as formas híbridas.

Seja a governança pelo mercado - sob formas híbridas ou de verticalização -, as transações estão alinhadas com as estruturas dessa governança, que se diferem em relação aos seus custos, principalmente aos relacionados à transação. O ambiente institucional, composto por instituições políticas, leis, costumes, normas, induz a alterações nesses custos. Diante dessa característica, a teoria dos custos de transação compõe um exercício de análise institucional comparativa - em que as comparações relevantes são alternativas viáveis -, avaliando os custos envolvidos (WILLIAMSON, 1995).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa parte de um *framework* teórico pré-definido (SAUNDERS, LEWIS e THORNHILL, 2003). De caráter descritivo, a abordagem utilizada foi a qualitativa, já que se buscou, neste artigo, compreender como se dão os custos de transação nas compras da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos em Santa Catarina - ECT/SC. Nesse contexto, buscou-se verificar a presença e as características dos atributos das transações, bem como o comportamento dos agentes envolvidos nas transações.

No tocante à estratégia da pesquisa, optou-se por um **estudo de caso**, visto que, assim, permite desvelar peculiaridades únicas (YIN, 2003); no caso específico deste estudo, peculiaridades atreladas à ECT/SC, uma organização pública, prestadora de serviços. Salienta-se que a escolha do caso se deu de maneira intencional e pela fácil acessibilidade encontrada.

Os dados utilizados foram secundários, coletados *in loco* e a partir de busca em *sites*, artigos científicos e livros, cuja análise aplicada foi a documental. Além disso, para a realização desta pesquisa, foi utilizada a observação participante. Dois pesquisadores, com vivência profissional no setor público, participaram, em alguns momentos, das atividades desenvolvidas pela ECT/SC. A pesquisa abrangeu a coleta de dados internos, referentes às compras feitas pela ECT/SC, no ano de 2017. Foi efetuada uma análise comparativa entre os preços pagos por essa empresa e os preços praticados pelas maiores lojas privadas varejistas do Brasil.

Nesse contexto, para esta pesquisa, foram analisadas dezessete Atas de Registros de Preços – ARP, relativas aos itens material de escritório, material de informática e pneus, escolhidos em virtude do uso comum entre as unidades dos Correios de Santa Catarina. Para o comparativo de preços, foram pesquisados os itens das atas nos *sites* de venda *on line* das lojas: Americanas, Submarino, Walmart, Grupo Pão de Açúcar, Carrefour, Makro, Saraiva e Kalunga.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

A apresentação e a análise dos resultados estão descritos a seguir, em três itens: 4.1

Caracterização da ECT/SC; 4.2 Análise dos preços das ARP, e 4.3 Custo de transação na ECT/SC.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA ECT/SC

No Brasil, os Correios tiveram origem em 25 de janeiro de 1663 e, desde então, vêm se modernizando, criando e disponibilizando serviços de qualidade e que correspondam às expectativas dos seus clientes. A empresa realiza importante função de integração e de inclusão social, papel indispensável para o desenvolvimento nacional. Na composição do seu faturamento, auferem 54,3% da receita com os serviços exclusivos (carta, telegrama e correspondência agrupada), de modo que a reserva de mercado desses três serviços é fator essencial para a sobrevivência e para a garantia da universalização dos serviços postais.

Lado a lado com a vertente social, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) oferece soluções, com tecnologia de ponta, para atender às necessidades de comunicação das empresas e instituições, em um mercado cada vez mais competitivo. Exemplo disso é o Sedex, criado em 1982, que se tornou um dos principais produtos da empresa e lidera o setor de encomendas expressas no Brasil. Nos últimos anos, o serviço passou a contar com outras modalidades, como o e-Sedex, Sedex 10, Sedex 12, Sedex Hoje e Sedex Mundi, agilizando ainda mais a entrega de encomendas.

Devido à forte capilaridade da empresa, a prestação de serviços financeiros nas agências dos Correios constitui-se, cada vez mais, numa importante contribuição para a inclusão bancária de milhões de brasileiros. Desde a criação do Banco Postal, milhares de pessoas, que antes precisavam se deslocar para uma cidade vizinha para realizar uma simples operação bancária, agora contam com a comodidade de tudo poder ser feito na própria cidade onde moram.

Impulsionados pelas mudanças tecnológicas, econômicas e sociais, os Correios iniciaram, em 2011, um profundo processo de modernização. Com a sanção da Lei n. 12.490/11, a empresa teve seu campo de atuação ampliado e foi dotada de ferramentas modernas de gestão corporativa para enfrentar a concorrência, com a prestação de serviços mais ágeis e eficientes para toda a sociedade.

Com a nova lei, os Correios podem atuar no exterior e nos segmentos postais de serviços eletrônicos, financeiros e de logística integrada; constituir subsidiárias; adquirir controle ou participação acionária em empresas já estabelecidas; e firmar parcerias comerciais que agreguem valor a sua marca e a sua rede de atendimento. Essa nova postura contribui para que a ECT se torne uma empresa de “classe mundial”, destacada por suas práticas e resultados, à altura da confiança que o cidadão brasileiro sempre depositou nos Correios.

Há 28 Diretorias Regionais (DR) da ECT; todas localizadas nas capitais dos estados, exceto no estado de São Paulo, que conta com duas DR: a São Paulo Metropolitana, cuja sede é na capital; e a São Paulo Interior, sediada em Bauru/SP. Em SC, a empresa opera com cerca de 4.200 funcionários, atendendo a todos os municípios do estado.

As compras públicas da ECT são coordenadas por sua Administração Central, localizada em Brasília/DF. Os principais processos são centralizados, buscando-se a redução do preço (lotes maiores) e o maior controle na distribuição desses itens para as diretorias regionais. As demais aquisições são realizadas pelas regionais, que contam com uma Comissão Permanente de Licitação. Em Santa Catarina, esse setor conta com cinco colaboradores devidamente capacitados para exercerem essa atividade.

4.2 ANÁLISE DOS PREÇOS DAS ARP

A ECT/SC passou a realizar suas compras, a partir de 2016, recorrendo às Atas de Registros de Preços (ARP), ao invés de Licitações. Uma das principais diferenças entre as duas modalidades é o fato de que, nas ARP, não há a obrigatoriedade de compra por parte da administração pública. Essas atas têm validade de um ano, período no qual a empresa vencedora deverá vender os itens solicitados pelos preços estabelecidos. Cabe destacar que a administração pública pode comprar quantos itens desejar, dentro da quantidade estabelecida na ata.

Conforme exposto anteriormente, foram analisadas dezessete ARP referentes a materiais de escritório, materiais de informática e pneus. A Tabela 1, a seguir, apresenta alguns exemplos dos preços de pneus, constantes nas ARP analisadas. Como pode se verificar, considerando o preço do varejo, a ECT/SC pagaria R\$ 25.558,15 a mais por esses

itens, caso optasse pela compra na quantidade máxima estipulada.

Tabela 1 - Preços dos pneus, Santa Catarina-2017

Descrição	Qtde máx. estimada	Preço unitário na ARP (R\$)	Preço no varejo (R\$)	Diferença entre os preços unitários (R\$)	Diferença entre os preços totais (R\$)
Pneu 275/80 R 22.5 149/146M	50	R\$ 1.305,74	R\$ 1.250,00	R\$ 55,74	R\$ 2.787,00
Pneu 215/75 R 17.5 126/124L	6	R\$ 702,71	R\$ 565,50	R\$ 137,21	R\$ 823,26
Pneu 205/75 R 16 C 110/108R	84	R\$ 413,69	R\$ 339,00	R\$ 74,69	R\$ 6.273,96
Pneu 205/70 R 15 C 106/104R	127	R\$ 385,43	R\$ 348,00	R\$ 37,43	R\$ 4.753,61
Pneu 225/70 R 5 112/110R	44	R\$ 438,40	R\$ 435,00	R\$ 3,40	R\$ 149,60
Pneu 165/70 R13 83R	228	R\$ 206,14	R\$ 158,90	R\$ 47,24	R\$ 10.770,72

Fonte: ECT.

Na sequência, a Tabela 2 apresenta alguns exemplos de preços de materiais de informática, constantes nas ARP analisadas. Observa-se que a ECT/SC pagaria R\$ 16.531,29 a mais por estes itens citados, caso optasse pela compra na quantidade máxima estipulada, considerando-se o preço do varejo.

Tabela 2 - Preços dos materiais de informática, Santa Catarina-2017

Descrição	Qtde máx. estimada	Preço unitário na ARP (R\$)	Preço no varejo (R\$)	Diferença entre os preços unitários (R\$)	Diferença entre os preços totais (R\$)
Cooler para placa mãe lga-1155	150	R\$ 28,57	R\$ 19,90	R\$ 8,67	R\$ 1.300,50
Disco rígido (hard disk) externo 1tb usb 3.0	7	R\$ 364,29	R\$ 224,00	R\$ 140,29	R\$ 982,03
Disco rígido (hard disk) sata3 500 gb 32mb cache 7200rpm	113	R\$ 232,38	R\$ 155,00	R\$ 77,38	R\$ 8.743,94
Filtro de linha 5 tomadas nbr 14136 (padrão novo)	188	R\$ 24,10	R\$ 17,90	R\$ 6,20	R\$ 1.165,60
Módulo de memória 4gb ddr3	75	R\$ 198,21	R\$ 169,00	R\$ 29,21	R\$ 2.190,75
Mouse óptico c/scroll ps/2	75	R\$ 19,79	R\$ 11,60	R\$ 8,19	R\$ 614,25
Mouse óptico c/scroll usb	75	R\$ 11,69	R\$ 8,00	R\$ 3,69	R\$ 276,75
Teclado abnt2 ps/2	75	R\$ 19,52	R\$ 17,90	R\$ 1,62	R\$ 121,50

Teclado abnt2 usb	38	R\$ 23,38	R\$ 13,14	R\$ 10,24	R\$ 389,12
Unidade de gravador cd+dvd interno satã	15	R\$ 119,69	R\$ 69,90	R\$ 49,79	R\$ 746,85

Fonte: ECT.

A Tabela 3, a seguir, apresenta o preço de alguns materiais de escritório, constantes nas ARP analisadas. Nessa tabela, verifica-se que a ECT/SC pagaria R\$ 43,32 a mais por estes itens, caso optasse pela compra na quantidade máxima estipulada, considerando-se o preço do varejo.

Tabela 3 - Preços dos materiais de escritório, Santa Catarina-2017

Descrição	Qtde máx. estimada	Preço unitário na ARP (R\$)	Preço no varejo (R\$)	Diferença entre os preços unitários (R\$)	Diferença entre os preços totais (R\$)
Borracha para lápis e tinta, marca Redbor	72	R\$ 0,50	R\$ 0,68	-R\$ 0,18	-R\$ 12,96
Calculadora de mesa marca Classe	72	R\$ 13,60	R\$ 11,00	R\$ 2,60	R\$ 187,20
Caneta esferográfica escrita preta marca Bic	360	R\$ 0,70	R\$ 0,70	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Caneta marca texto/amarela marca Jocar	360	R\$ 0,99	R\$ 0,90	R\$ 0,09	R\$ 32,40
Caneta esferográfica escrita vermelha marca Bic	720	R\$ 0,70	R\$ 0,70	R\$ 0,00	R\$ 0,00
Cartolina branca marca Bignardi	180	R\$ 0,40	R\$ 0,48	-R\$ 0,08	-R\$ 14,40
Cola bastão marca Leonora	480	R\$ 1,20	R\$ 1,66	-R\$ 0,46	-R\$ 220,80
Corretor líquido 18ml marca Delta	84	R\$ 1,00	R\$ 1,57	-R\$ 0,57	-R\$ 47,88
Estilete lâmina larga marca Jocar	240	R\$ 5,00	R\$ 2,68	R\$ 2,32	R\$ 556,80
Fita crepe – 50mm X 50m marca Eurocel	108	R\$ 7,08	R\$ 8,83	-R\$ 1,75	-R\$ 189,00
Grampeador de mesa 26/6 marca Jocar	72	R\$ 10,00	R\$ 7,50	R\$ 2,50	R\$ 180,00
Grampo para grampeador 26/6 marca Jocar	60	R\$ 2,00	R\$ 2,99	-R\$ 0,99	-R\$ 59,40

Perfurador grande marca Make	72	R\$ 13,88	R\$ 19,00	-R\$ 5,12	-R\$ 368,64
---------------------------------	----	-----------	-----------	-----------	-------------

Fonte: ECT.

Avaliando os itens das atas, exemplificados nas três tabelas apresentadas, verifica-se que, em média, a ECT/SC pagaria 23% a mais, caso tivesse adquirido os itens elencados nas ARP, em 2016. Cabe destacar que os itens são vendidos em lotes e que, embora possa haver produtos cotados com valores menores que os de varejo, ao se calcular o valor do lote completo, o valor a ser pago pela empresa é a maior.

4.3 CUSTO DE TRANSAÇÃO NA ECT/SC

Williamson (1985) define os custos de transação como os custos *ex-ante* (de levantamento de informações) e *ex-post* (de monitoramento do contrato e busca de defesa quando não ocorre o cumprimento dos aspectos contratados *ex-ante*) à elaboração de contratos.

Na ECT/SC, há uma equipe de cinco colaboradores, responsáveis pela Comissão Permanente de Licitação. Além desses, outros quatro, que compõem a Seção de Gestão de Contratos, administram a ARP após a definição do fornecedor. Contudo, destaca-se que esses colaboradores são responsáveis por todos os contratos existentes na ECT/SC.

4.3.1 Atributos de transação

Na visão de Williamson (1985), os atributos que caracterizam uma transação são três: a especificidade de ativos; a frequência; e a incerteza, sendo o primeiro o principal determinante da estrutura de governança a ser adotada. Nesse caso da especificidade de ativos, de acordo com Williamson (1985, 1996), há seis tipos: físico, locacional, dedicado, temporal, humano, e de marca. Assim, analisou-se cada um desses tipos na realidade estudada.

As características dos itens das ARP pesquisadas indicaram baixa presença de **especificidade de ativos físicos**, uma vez que suas propriedades não são especialmente moldadas para uma destinação específica, conforme orienta Williamson (1996). Como cada item que se intenciona comprar nas referidas ARP são itens comuns, desenvolvidos para uso de diferentes empresas e fáceis de serem encontrados no mercado, a maior parte dos

fornecedores não encontra dificuldades em adquiri-los para uma posterior revenda.

A **especificidade locacional**, por seu turno, mostrou-se razoável nesta pesquisa, uma vez que a localização do fornecedor pode influenciar o preço final dos produtos em virtude da necessidade de frete até o local de entrega (Florianópolis/SC). Quanto mais distante o local de entrega, maiores serão os valores do fornecedor, acrescidos pelo frete. Assim, mesmo que detenha menores preços nos itens a serem comercializados, o fornecedor soma a eles o valor de frete. Nesse contexto, considera-se que os preços registrados nas ARP são influenciados pela localização da sede da ECT/SC e dos seus fornecedores. Contudo, não se pode afirmar que quanto mais próximo o local de entrega, menores serão os valores apresentados pelos fornecedores, já que os valores dos itens variam de acordo com a realidade de cada mercado consumidor, nas diferentes regiões do país.

A **especificidade de ativos dedicados** verificada foi considerada baixa, uma vez que não é exigida uma estrutura produtiva específica para a produção/compra dos itens pesquisados. Não se percebeu a necessidade de investimentos por parte do fornecedor para a realização desse tipo de comercialização.

Pode-se identificar, ainda, que a **especificidade temporal** também foi baixa, uma vez que não há um limite de tempo para a fabricação dos itens (WILLIAMSON, 1996). Os materiais intencionados para a compra, como são itens de durabilidade mediana, podem permanecer em estoque por um período médio de cinco anos.

A **especificidade de capital humano** também foi evidenciada, uma vez que os colaboradores que compõem a equipe técnica envolvida no processo de compras da ECT/SC, como apontado por Williamson (1996), possuem habilidades, *know-how* e conhecimentos específicos, bem mais valiosos dentro das atividades e transações que envolvem a empresa e seus fornecedores, do que fora delas.

A **especificidade de marca**, por sua vez, apresentou-se em, pelo menos, duas situações, isto é: itens em que a ECT não especifica a marca; e aqueles em que ela determina a marca a ser adquirida.

A esse respeito, primeiramente, é importante lembrar que a lei que rege as compras

públicas é a Lei n. 8666/93, que assim especifica em seu artigo 7º, § 5º:

Art. 7º [...]

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração da contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Apesar disso, o atual entendimento jurídico sobre este assunto é de que não é vedada indicação de marca específica do bem a ser adquirido pela Administração, desde que, entre outros fatores, seja utilizada como referência da qualidade mínima do produto, devendo, contudo, serem utilizadas as expressões: similares, compatíveis ou equivalentes, quando da especificação do bem.

No contexto da ECT/SC, verificou-se que a especificidade da marca ocorre para que seja garantida uma qualidade mínima para alguns produtos. Nesse sentido, cabe ao fornecedor encontrar exemplares dos itens requeridos das marcas especificadas, ou similares. Destaca-se, contudo, que nem todas as marcas são comercializadas em todos os estados brasileiros e, sendo assim, a busca por produtos compatíveis pode exigir certo esforço do fornecedor. Ou seja, nos itens em que não há especificação da marca, o fornecedor tem maior liberdade para entregar os itens, de acordo com o preço estabelecido.

As informações apresentadas permitiram constatar a existência de baixo nível de especificidade de ativos físicos, dedicados, temporais (WILLIAMSON 1985, 1996) nas transações entre a ECT/SC e os fornecedores, para os itens pesquisados. Em relação à frequência, esta se refere ao grau de recorrência com que as transações se efetivam, ou seja, estão relacionadas, nos termos de Williamson (1985), ao número de vezes que os agentes econômicos transacionam. Por meio da análise dos dados, verificou-se que, apesar de a maioria dos fornecedores selecionados pelas ARP já terem mantido relações comerciais com a ECT, poucos foram aqueles que já haviam fornecido materiais para a ECT/SC. Outro ponto a ser salientado é que, embora as ARP sejam realizadas anualmente, não há garantias de que o mesmo fornecedor seja selecionado, uma vez que o mais importante critério de escolha são os preços praticados a menor ou a maior.

Observou-se também que, devido a baixa frequência nas transações entre a ECT/SC e

os fornecedores, os custos de transação tornam-se maiores, visto que essa baixa frequência não favorece a criação de um ambiente de confiança entre as partes. Desse modo, como já previsto por Williamson (1985) e Farina (1999), são elevados os interesses em agir de modo oportunista para obter ganhos de curto prazo. Considerando as incertezas, como as mudanças que surgem no ambiente econômico das organizações, impossibilitando avaliações totalmente precisas (WILLIAMSON, 1985, 1996), identificaram-se alguns aspectos que, igualmente, configuram incertezas no contexto estudado.

As **incertezas políticas e econômicas** são consideradas relevantes para a especificação dos preços por parte dos fornecedores. Como as ARP são válidas por um período de 12 meses, caso a ECT/SC solicite alguns ou todos os itens elencados, o fornecedor deve manter os preços registrados. Nesse contexto, quanto maiores forem as incertezas políticas e econômicas, maior a tendência de os fornecedores elevarem os preços dos itens.

A **concorrência** nas ARP, como nas licitações de maneira geral, ocorre entre aqueles fornecedores que se cadastram para participarem desses sistemas de compras. Considera-se que, em virtude do atual cenário político e econômico, as empresas têm buscado participar das ARP por entenderem que esse pode ser um interessante meio de aumentar as vendas.

No processo de registro de preços, cada concorrente apresenta seus valores sem conhecer os apresentados pelas demais empresas. Assim, os fornecedores adotam a estratégia de reduzir os preços para concorrer, diminuindo seus lucros e fazendo gerar uma situação de disputa de preço cada vez mais forte, cujo desenvolvimento ocasiona desgaste para o próprio fornecedor, bem como para toda a cadeia produtiva.

Com isso, considerando-se os tipos de incerteza, *ex ant* ou *ex post* (BOHRER, PADULA e GONÇALVES, 2005), pode-se perceber que a incerteza predominante no setor é a *ex post*. Essa predominância ocorre pelo fato de a incerteza *ex post* se relacionar menos à falta de informações sobre os atores envolvidos na transação (*ex ant*), e mais às incertezas quanto às condições de mercado, que irão determinar o preço efetivamente pago pelo fornecedor pelos itens que revenderá (*ex post*).

Apesar de os agentes não serem capazes de criar cláusulas contratuais, que antevejam a realidade futura do mercado (COASE, 1960; WILLIAMSON, 1985; CARVALHEIRO

et al., 2004), a estabilidade das organizações públicas minimiza esses impactos negativos. De igual forma, nesta pesquisa, a afirmação desses mesmos autores, de que, quanto menor a incerteza, menores os custos de transação, foi confirmada. Isso acontece porque, como as incertezas são medianas, os custos de transação são bastante controlados, a partir de contratos com salvaguardas já padronizadas.

4.3.2 Pressupostos comportamentais

Além dos atributos das transações, Williamson (1985) afirma que a Economia dos Custos de Transação parte de dois pressupostos comportamentais que a distinguem da abordagem tradicional. Essa afirmação parte da ideia de que o conceito de custos de transação está intimamente associado à racionalidade limitada e ao oportunismo, ambos inerentes à organização econômica e pressupõem a existência de falhas de mercado. Dessa forma, assume-se que, respectivamente, os indivíduos têm limites em sua capacidade cognitiva para processar a informação disponível (racionalidade limitada) e são oportunistas.

Nesse sentido, foram observados, neste estudo, aspectos de limitação cognitiva, envolvendo as atividades da ECT/SC e de seus fornecedores. A **racionalidade limitada** está presente nas transações realizadas entre essas partes, e pode ser constatada em ambos os lados. Pelo lado da ECT/SC, essa limitação se associa, notadamente, à composição dos itens da ARP, uma vez que é importante que nela constem todos os itens necessários para o período, considerando-se o custo do processo de se lançar uma nova ARP antes do prazo de 12 meses.

Na análise das ARP deste estudo, percebeu-se, também, que existem concorrentes graus de qualidade similar para os itens, beneficiando a ECT/SC, que pode fazer algumas exigências, tornando-a mais forte.

Pelo lado dos fornecedores, identificou-se a presença de limitações relacionadas à certeza do **fornecimento**, pois não há como os fornecedores saberem se a ECT/SC, efetivamente, comprará os itens e em que quantidade.

Identificaram-se, ainda, limitações cognitivas no **processo de registro de preços**, visto que os fornecedores não têm acesso aos preços apresentados pelos concorrentes, assim

como não sabem com quem exatamente estão concorrendo, o que os torna mais vulneráveis.

Desse modo, além de ser uma exigência legal, a proteção via contratual é importante para ambas as partes, pois, em linha com os ensinamentos de Williamson (1979 e 1996), ajuda a evitar maiores custos transacionais.

Ao lado da limitação cognitiva dos agentes encontra-se o **comportamento oportunista**, que pode ser motivado pela assimetria de informação (WILLIAMSON, 1985) entre as partes na transação. Caso os agentes utilizem essa assimetria para criar benefício próprio, descumprindo o inicialmente acordado, pode haver quebra contratual.

No contexto estudado, tanto a ECT/SC quanto seus fornecedores podem ficar sem conhecer todas as ocorrências e se utilizarem de informações não disponíveis a outra parte para obterem alguma vantagem.

Observou-se que a racionalidade limitada e a assimetria de informação nessas relações já indicam, por si só, condições para que comportamentos oportunistas possam ocorrer. Além disso, a interdependência existente entre as partes, aliada aos seus interesses conflitantes, potencializam essa possibilidade. Em resumo, os interesses são conflitantes porque os fornecedores buscam maximizar seu lucro, enquanto a ECT/SC visa minimizar seus custos.

As **variações na qualidade** foram associadas a comportamentos oportunistas, principalmente por parte dos fornecedores, visto que podem ocorrer, da parte destes, situações de descumprimento proposital das especificações técnicas exigidas. Cabe destacar que, nesse caso, a ECT/SC tem a possibilidade de não aceitar o produto na entrega.

A **capacidade de fornecimento** foi outra situação observada em que os fornecedores podem agir visando interesse próprio. Isso ocorre quando, para ganhar a ARP, o fornecedor afirma que tem capacidade produtiva para atender a ECT/SC, contudo, ao mesmo tempo, se compromete com o fornecimento deste mesmo material para outras empresas. Essa situação pode incidir em descumprimento quanto à quantidade estipulada contratualmente, visto que, devido ao excesso de pedidos aceitos, o fornecedor pode deixar de manter os

compromissos firmados no contrato, por ter agido em benefício próprio.

Problemas envolvendo **questões de preço** também foram identificados como geradores de comportamentos oportunistas. Por um lado, há a disputa de preços entre os concorrentes à ARP; e, por outro, há a possibilidade de a ECT/SC não requerer a compra dos itens, prejudicando os fornecedores.

Diante do exposto, alinhado ao que observou Williamson (1985), percebeu-se a possibilidade de comportamento oportunista, nas relações entre a ECT/SC e seus fornecedores. Dito de outra forma, observou-se a presença de distorção de informações, visando ofuscar e confundir a verdade dos fatos para obter vantagens e benefícios próprios. O interesse próprio se mostrou evidente em ambas as partes: a ECT/SC, visando menores custos para si, ao realizar a ARP, garantindo a manutenção dos preços por um prazo de 12 meses, podendo causar prejuízos ao fornecedor; e os fornecedores, apresentando variações na qualidade, bem como omitindo ou alterando informações relativas à capacidade de fornecimento e regulamentação.

Percebe-se que o auto interesse presente nessas ações ocorre devido à assimetria de informação, caracterizando risco moral tanto para a ECT/SC quanto para os fornecedores, nos termos propostos por Williamson (1985) e Zylbersztajn (1995). Em outras palavras, ambos, a ECT/SC e os fornecedores, podem deter informações privilegiadas, utilizando-as a seu favor para ter benefício monetário. A ECT/SC, quando realiza a ARP, mas não efetua a compra ou a realiza em menor quantidade, incorre em risco moral junto às empresas fornecedoras. O risco moral é observado, ainda, nas situações em que o fornecedor alega ter capacidade produtiva, mesmo sem ter certeza se conseguirá atender as empresas com as quais se comprometeu; e, quando os fornecedores afirmam estar com as regulamentações em dia, quando, na verdade, estão irregulares.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente investigação procurou-se discutir os custos de transação envolvidos nas compras públicas realizadas pela ECT/SC. Para isso, realizou-se uma pesquisa teórico-empírica de natureza qualitativa. A busca de informações ocorreu a partir de dados secundários e de observação participante.

Em relação à Teoria dos Custos e Transação, verificou-se que esses custos são condicionados à presença dos atributos de transação, ou seja, frequência, incerteza e especificidade de ativos, bem como dos pressupostos comportamentais da racionalidade limitada e do oportunismo.

Nesse encaminhamento, a especificidade de ativos na ECT/SC se deu mais claramente no âmbito locacional, humano e de marca. Observou-se também que, devido a baixa frequência nas transações entre a ECT/SC e os fornecedores, os custos de transação tornam-se maiores, visto que essa baixa frequência não favorece a criação de um ambiente de confiança entre as partes. Em complemento, também se mostrou presente a condição de incerteza, relacionada aos aspectos políticos, econômicos e de concorrência.

Com isso, considerando-se os tipos de incerteza, *ex ant* ou *ex post* (BOHRER, PADULA e GONÇALVES, 2005), pode-se perceber que a incerteza predominante no setor é a *ex post*. Isso acontece porque ela se relaciona menos à falta de informações sobre os atores envolvidos na transação (*ex ant*), e mais às incertezas quanto às condições de mercado, que determinarão o preço efetivamente pago pelo fornecedor pelos itens que revenderá (*ex post*).

No que tange aos pressupostos comportamentais, foram identificados aspectos de racionalidade limitada. Pelo lado da ECT/SC, essa limitação se associa, notadamente, à composição dos itens da ARP. Pelo lado dos fornecedores, identificou-se a presença de limitações relacionadas à certeza do fornecimento e às limitações cognitivas no processo de registro de preços. O comportamento oportunista, por sua vez, foi observado tanto por parte da ECT/SC quanto de seus fornecedores. As variações na qualidade, a capacidade de fornecimento e as questões de preço foram as que mais se destacaram nesse sentido.

Sendo assim, a presença da especificidade de ativos, associada à frequência baixa, às elevadas incertezas, bem como à racionalidade limitada e à possibilidade de comportamento oportunista, justificaram o percentual de 23% a mais, que poderiam ser pagos pela ECT/SC pelos produtos pesquisados.

Em relação às limitações desta pesquisa, destaca-se que a realização da coleta de dados ocorreu em apenas uma empresa, a ECT/SC??. Por esse motivo, as informações,

interpretações e conclusões obtidas não podem servir de inferência sobre todo o setor público, já que as características das organizações são distintas. Além disso, o *framework* sugerido, ao mesmo tempo em que norteou o presente artigo, tornou-se um fator limitante, pois, se adotadas outras teorias e abordagens correlacionadas, possivelmente, diferentes características poderiam ser observadas.

Como sugestões de futuros estudos, indica-se a utilização de uma perspectiva longitudinal na análise das mudanças nos custos de transação da organização, ao longo do tempo. Da mesma forma, estender a pesquisa para outros estados ou setores públicos pode ser um caminho para complementar e avançar o modelo proposto. Metodologicamente, pesquisas quantitativas podem ser estruturadas de forma a explicar relações de causa-efeito, envolvendo o custo de transação.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L.F.; ZYLBERSTAJN, D. Análise comparada entre o mercado de crédito agrícola no Brasil e nos Estados Unidos. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 14, n.1, p.76-90, 2012.

AUGUSTO, C. A. **Estruturas de governança no setor automotivo no Estado do Paraná: implicações sob a consideração dos custos de transação, custos de mensuração e recursos estratégicos**. Tese (Doutorado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, 2015.

BARZEL, Y. **Economic analysis of property right**. Cambridge University Press, 2. ed. 1997.

BARZEL, Y. Theory of Organizations to Supersede the Theory of the Firm, **Working paper**. 2001.

BARZEL, Y. Organizational Forms and Measurement Costs. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**, v.161, p. 367-373, 2005.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Lei n. 10520, 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.

BRASIL. **Lei n. 8666, 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.

BOHRER, C.; PADULA, A. D.; GONÇALVES, J. de S. O desenho de contratos em uma empresa fornecedora de refeições coletivas. In: ENANPAD – EnANPAD – Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 29., 2005, Brasília/DF. **Anais...** Rio de Janeiro: 2005. 1 CD-ROM.

CARVALHEIRO, E. M. *et al.* Uma análise dos contratos utilizando a técnica de análise de Correspondência. In: **EnANPAD** – XXVIII Encontro da ANPAD, Curitiba/PR. Rio de Janeiro, 2004.

COASE, R. H. **The Institutional Structure of Production**. University of Chicago Law. Occasional Paper, n. 28, 1992.

COASE, R. H. The Problem of Social Cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, Oct. 1960.

FARINA, E.M.M.Q. Competitividade e coordenação de Sistemas Agroindustriais: um ensaio conceitual. **Revista Gestão & Produção**. v.6, n.3. São Paulo, 1999.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F. de; SAES, M. S. M. **Competitividade**: mercado, estado e organizações. São Paulo: Singular, 1997.

FERNANDES, J. U. J. **Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

FIANI, R. **Teoria dos custos de transação**. IN: KUPFER, David. HASENCLEVER, David (org.). Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MARTINS, D.L.C.C.; SOUZA, J.P. Atributos da transação e mensuração, e sua influência nas relações entre cooperados e cooperativas em sistemas agroindustriais suínícolas. **Revista de Administração Mackenzie**, São Paulo, v.15, n.3, Edição Especial, p.69-100, maio/jun. 2014.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

PEREIRA, L. B.; SOUZA, J. P. de; CARIO, S. A. F. Elementos Básicos para estudo de Cadeias Produtivas: Tratamento teórico-analítico. In: **Cadeias Produtivas**: Estudo sobre competitividade e coordenação. 2. ed. Maringá: Eduem, 2009.

RECH, S. **Análise das relações entre os segmentos produtor e beneficiador da cadeia produtiva vitivinicultura do meio-oeste de Santa Catarina**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

SAES, M. S. M. **Estratégias de diferenciação e apropriação da quase-renda na agricultura: a produção de pequena escala.** Tese (Livre-Docência). Universidade de São Paulo. São Paulo, USP, 2008.

SAUNDERS, M; LEWIS, P.; THORNHILL A. **Research Methods for Business Students.** 3. ed. Prentice Hall: Pearson Education, 2003.

WILLIAMSON, O.E. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. **Journal of Law and Economics**, v.22, n.2, p.233-261, 1979.

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

WILLIAMSON, O.E. **Transaction Cost Economics and Organization Theory.** In: Industrial and Corporate Change. Oxford: Oxford University Press, 1993.

WILLIAMSON, O.E. **Hierarchies, Markets and Power in the Economy: An Economic Perspective,** 1995.

WILLIAMSON, O.E. **The mechanisms of governance.** New York: Oxford University Press, 1996

WILLIAMSON, O.E. **Calculativeness, trust and economic organization.** In: Mechanisms of governance. Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, O.E. **The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead.** 2000.

YIN, R. K. **Case Study Research: Design and Methods,** Applied Social Research Methods Series. 3. ed. v. 15. Sage Publications: London, 2003.

ZYLBERSZTAJN, Décio. **Estruturas de governança e coordenação do Agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições.** Tese (Doutorado em Administração). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. São Paulo: 1995.

ZYLBERSZTAJN, D. Papel dos contratos na coordenação agro-industrial: um olhar além dos mercados. **RER**, Rio de Janeiro, v.43, n.3, p.385-420, jul./set. 2005.