

## **LICITAÇÕES E COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS NUMA PERSPECTIVA DA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: O CASO TOLEDO (PR)**

*Élio de A. Diniz<sup>1</sup>*  
*Jaime A. Stoffel<sup>2</sup>*  
*Márcio A. Goebel<sup>3</sup>*

**RESUMO:** Este trabalho teve como objetivo analisar alguns aspectos da Lei nº 8.666/93, referente às licitações e compras de alimentos pela Prefeitura Municipal de Toledo – PR, a partir de pressupostos da Nova Economia Institucional (NEI) e dos Custos de Transação (CT). À guisa do referencial teórico supracitado, evidenciou-se diversos conceitos relativos a NEI e dos CT inseridos na abordagem da Lei 8.666/93, a qual se refere à aquisição de bens por parte de órgãos públicos e que rege a compra de merenda escolar de Toledo – PR. Constatou-se haver diversas associações entre o processo de licitação, compras públicas, NEI e CT, porquanto a existência de regras para estabelecerem condutas para a execução de transações faz com que ocorram características de assimetria de informações, incertezas, racionalidade limitada, especificidade de ativos, entre outros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Compras públicas, contratos, licitação, Nova Economia Institucional e Custos de Transação

### **1 INTRODUÇÃO**

Este trabalho tem como objetivo analisar alguns aspectos da Lei nº 8.666/93, referente às licitações e compras de alimentos pela Prefeitura Municipal de Toledo – PR, a partir de pressupostos da Nova Economia Institucional (NEI) e dos Custos de Transação (CT).

Nas negociações existem organizações e agentes, tanto públicos como privados, executando transações de bens ou serviços. Sabe-se que de alguma forma estas relações são regidas por leis que buscam regulamentar as ações dos negociadores. A partir desta perspectiva, tem-se como objetivo verificar alguns aspectos ligados a Lei 8.666/93, a qual regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo as normas para licitações e contratos da Administração Pública, e sua interação com a Nova Economia Institucional (NEI) e os Custos de Transação (CT), à guisa de estudos como de North (1990; 1994), Farina *et al.* (1997), Zylbersztajn (2000), entre outros autores.

Diversos trabalhos já analisaram a regulamentação da Lei 8.666/93, principalmente os ligados aos aspectos do regime jurídico-administrativo, tais como Barreira (1996), Bastos (2000), Diniz (1997), Vaz (1996) e também Hermann (2000) que fez uma introdução da legislação que rege os contratos entre os agentes público e privado num enfoque para as compras públicas de gêneros alimentícios.

---

<sup>1</sup> Economista, Especialista em Administração Rural e Informática, Mestrando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE-Toledo. Rua da Faculdade, 645. CEP: 85.903-000. Toledo, PR. *E-mail:* elio@unioeste.br

<sup>2</sup> Economista, Especialista em Desenvolvimento Urbano e Regional e Mestrando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE-Toledo. Rua da Faculdade, 645. CEP: 85.903-000. Toledo, PR. *E-mail:* stoffel@certto.com.br

<sup>3</sup> Administrador, Especialista em Desenvolvimento Agroindustrial e Mestrando em Desenvolvimento Regional e Agronegócio pela UNIOESTE-Toledo. Rua da Faculdade, 645. CEP: 85.903-000. Toledo, PR.

Não se pretende aqui criar uma nova interpretação jurídica para esta lei, mas sim, fazer uma correlação entre os aspectos da NEI e os CT, uma vez que estes pressupostos possuem diversos aspectos intrínsecos em relação à Lei 8.666/93, a qual rege sobre o processo de compras e contratos de órgãos públicos, sendo alguns destes aspectos ligados à assimetria de informações, oportunismo, especificidade dos ativos, incerteza, frequência, etc.

Tendo como importante aspecto deste estudo o processo licitatório por parte de órgãos públicos, que amiúde estão relacionados à aquisição de bens ou serviços, faz-se uma análise também do processo de compras de alimentos pelo Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Toledo – PR, bem como o desenvolvimento deste processo licitatório para que a mesma se realize, pois a análise e o entendimento do processo de compra de órgãos públicos sob a visão da Nova Economia Institucional passa pelo conhecimento da importância das compras ou contratação de serviços dentro das organizações.

O presente trabalho será apresentado em três seções, em que serão abordados primeiramente os aspectos teóricos referentes à Nova Economia Institucional e aos Custos de Transação. No momento seguinte, serão abordados os aspectos relativos às compras públicas, relacionadas à compra de alimentos pela Prefeitura Municipal de Toledo – PR, apresentando-se uma abordagem do processo licitatório através da Lei 8.666/93 e sua interação com a Nova Economia Institucional e os Custos de Transação. Na última seção serão expostas as considerações finais sobre os aspectos percebidos desta interação.

## **2 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL E OS CUSTOS DE TRANSAÇÃO**

Esta seção tem como propósito básico apresentar sucintamente as principais variáveis que caracterizam a Nova Economia Institucional (NEI). Entre elas, destacam-se: especificidades dos ativos, frequência, incerteza, características dos agentes, racionalidade limitada e oportunismo.

Tendo sua origem por volta de 1930 e grandes avanços na década de 60, a Nova Economia Institucional (NEI) veio contrapor os pressupostos apregoados pela ortodoxia neoclássica que tinha uma linha de pensamento voltada para o individualismo metodológico, a racionalidade ilimitada dos agentes econômicos interagindo com informações precisas, consistentes e de fácil acesso. Desse modo, as relações seriam de certa forma maximizadas, pois estariam pautadas na simbiose das informações facilmente obtidas com a capacidade ilimitada de processá-las. Essas contribuições não-ortodoxas ao pensamento econômico iluminaram os principais caminhos que foram trilhados pelo que se conhece hoje como NEI.

Os principais representantes dessa forma de pensar foram Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglas North, que viam nas instituições uma forma de sanar os problemas de relacionamentos entre os indivíduos. A importância das instituições não poderia ser negligenciada. O tratamento a ser dado para elas deveria ser o mais real e compreensível possível. Evidencia sua importância no estudo do ambiente econômico em relação aos custos de seu funcionamento bem como a tecnologia (NORTH & WALLIS, 1994).

A NEI basicamente contemplou os aspectos microeconômicos. Abordou a teoria da firma, ou seja, aquela visão ortodoxa neoclássica de que a firma constituía unicamente uma função de produção, deu lugar a um mecanismo alternativo de coordenação das atividades econômicas, assim como o mercado. Abordou também aspectos como a economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial. Os autores, de forma geral, enfatizam um ou outro desses aspectos, buscando superar as teorias até então vigentes, por uma centrada na análise das transações.

Nesse contexto, as transações acontecem na troca de um bem, na permuta de um serviço, tendo como realizadores os agentes econômicos. Quando da realização destas trocas, alguns eventos são passíveis de acontecer, podendo influenciar sensivelmente o processo de transação. Zylbersztajn (2000), com base em Williamson, caracteriza esses eventos como: especificidades dos ativos, frequência, incerteza, características dos agentes, racionalidade limitada e oportunismo.

## 2.1 ESPECIFICIDADES DOS ATIVOS

Trata-se de uma característica relacionada com os ativos envolvidos em uma determinada transação. Esta relação diz respeito à perda, caso a transação não se concretize ou aconteça o rompimento contratual. A alta especificidade dos ativos significa perdas para os agentes envolvidos caso a transação não aconteça de forma coerente.

No entanto, o rompimento do contrato pode não ser interessante quando a alta especificidade está muito mais definida para uma das partes. Neste caso, a parte mais afetada se salvará de uma eventual ruptura contratual pela parte não afetada. Uma outra situação acontece quando todos os envolvidos fizerem investimentos específicos, ou seja, no caso de dependência bilateral. Assim acontecendo, os esforços serão concentrados para que o contrato continue indefinidamente.

Outra característica importante nas especificidades dos ativos acontece quando se fala das categorias em que eles podem estar inseridos. As mais contundentes se referem às especificidades de lugar, tempo, de capital humano e ativos dedicados. Essas características devem ser contempladas quando da elaboração dos contratos.

## 2.2 FREQUÊNCIA

Trata-se de uma característica determinada pelo número de vezes que os agentes realizam uma certa transação. Esta pode acontecer apenas uma vez, ou repetir-se num determinado período. Não importa a situação, a estrutura de governança a ser firmada entre as partes deve ser diferenciada, descartando qualquer indício de certa reputação que normalmente surge nos processos repetitivos.

Sabendo-se das possibilidades da reputação, a frequência pode trazer benefícios: rebaixar os custos de preparação e monitoramento dos contatos, redução da incerteza e o oportunismo, surgimento de uma marca de reputação e estreitar ainda mais os laços entre as partes envolvidas.

## 2.3 INCERTEZA

Trata-se de uma característica que não foi muito trabalhada pelos autores. Está relacionada com causas não previsíveis, não conseguindo estipular uma forma de mensuração dela durante o estabelecimento dos contratos.

A dificuldade da análise detalhada da incerteza leva a NEI a abordá-la de diferentes formas. A primeira é denominada risco, e diz respeito à variância de uma dada distribuição de probabilidades (FARINA et al, 1997). É vista também quando existe o desconhecimento dos possíveis eventos futuros (NORTH, 1990). Por último é tratado o aspecto informacional da

incerteza. Ela está presente quando da elaboração do contrato e a informação pode ser incompleta ou assimétrica. Esta é uma das principais causas de ocorrência de custos de transação, em virtude da presença, nos agentes econômicos, do oportunismo (SIFERT FILHO, 1996).

Na relação transação-agente tem-se os possíveis eventos que nela pode acontecer. Não obstante, esta relação deve ser permeada por uma estrutura de governança eficiente, na figura do contrato, no sentido de coordenação do evento.

A firma para as teorias econômicas tradicionais configura-se como uma função de produção, uma relação insumo-produto-tecnologia. Com o advento da Nova Economia Institucional, um novo enfoque é criado, dando aos agentes uma relação orgânica, vinculada a um contrato que pode ser explícito (parceria formal) ou implícita (na figura de uma parceria informal).

Como se pode observar, a análise institucional da firma dá uma maior importância aos custos de transação existentes na geração do contrato. Com base neles será definido ir ao mercado comprar ou investir numa produção própria. Coloca-se, assim, a empresa e o mercado como instituições alternativas.

Existindo as relações contratuais, não importando onde estão acontecendo, necessita-se de coordenação. Esta pode ser a do empresário, quando as relações se dão dentro da empresa. Acontecendo entre firmas, os contratos deverão contemplar a divisão dos resultados. A eficiência dos contratos deve induzir os agentes a uma cooperação mútua. Sendo assim, existe a necessidade de se definir com bastante clareza a composição do contrato, atentando para termos como a definição de direitos de propriedade sobre resíduos, formas de monitoramento e cláusulas de ruptura contratual.

Não existe uma forma de governança ideal, sua eficiência surge da interação entre os agentes e das características das transações. Em outras palavras, a racionalidade limitada e os contratos incompletos deixam abertas muitas possibilidades de quebras contratuais em virtude da complexidade de se formular contratos completos. Essa constatação se torna ainda maior quando é agregado o comportamento oportunista dos agentes, juntamente com as características transacionais.

## 2.4 CARACTERÍSTICAS DOS AGENTES

As economias contemporâneas são constituídas por diversificados setores de atividade produtiva, que se inter-relacionam por meio de indescritíveis teias de relações econômicas, na produção de todos os bens e serviços destinados à satisfação das necessidades sociais existentes.

Além destes setores e sub-setores que compõem o aparelho de produção das economias, tem-se a presença dos agentes ativos que operam no sistema e que são diretamente responsáveis pelas ações econômicas que se desenvolvem.

A macroeconomia tradicional identifica quatro principais grupos de agentes ativos, responsáveis pelos diferentes tipos de ações que se registram no quadro operacional para o desempenho de um sistema econômico: unidades familiares, empresas, governo e resto do mundo (ROSSETTI, 1995).

De acordo com (NORTH, 1994: 09):

*(...) o desempenho econômico é função das instituições e de sua evolução, que juntamente com a tecnologia empregada, determinam os custos de transação e produção. As instituições*

*constituem as regras do jogo numa sociedade, mas formalmente, representam os limites estabelecidos pelo homem para disciplinar as interações humanas.*

A partida para a existência de custos de transação é o reconhecimento de que os agentes econômicos são racionais, porém de forma limitada, e oportunistas, acerca de suas decisões. De um lado, assumindo-se racionalidade limitada, os contratos serão incompletos, pois será impossível aos agentes prever e processar todas as contingências futuras relativas ao contrato. De outro lado, o oportunismo revela a inevitável renegociação sujeita às partes envolvidas na transação ao comportamento aético da(s) outra(s) (FARINA et al, 1997).

## 2.5 RACIONALIDADE LIMITADA

A teoria neoclássica postula a racionalidade plena dos agentes econômicos, afirmando que estes possuem as informações necessárias para avaliar corretamente as alternativas e, a partir disso, fazer as escolhas que levem ao objetivo desejado.

Atualmente, o conceito de racionalidade é estudado por diferentes autores da economia das organizações que consideram que os agentes desejam ser racionais, mas só conseguem sê-lo parcialmente. Essa limitação decorre da complexidade do ambiente econômico que cerca as decisões dos agentes, que não conseguem atingir a racionalidade plena.

Williamson, citado por Farina et al (1997: 72), “*distingue três níveis de racionalidade: a) maximização, ou racionalidade forte, b) racionalidade limitada, ou racionalidade semiforte e c) racionalidade orgânica, ou racionalidade fraca*”.

O primeiro conceito (racionalidade forte) se apóia no pensamento neoclássico de racionalidade plena dos agentes. Assume-se que os indivíduos são capazes de absorver e processar todas as informações possíveis e agir de forma a maximizar seus desejos, objetivos, utilidades, lucros e/ou receitas ou qualquer outro similar.

O segundo conceito (racionalidade limitada) é o que constitui a nova forma de organização, juntamente com o oportunismo dos chamados custos de transação da Nova Economia Institucional (NEI). Esse conceito assume que os indivíduos agem de forma racional, porém com limitações. Estes têm diante de si um *mix* de informações que são necessárias para tomadas de decisões e alcançar objetivo.

No entanto, informações necessárias às decisões que levem a alcançar seus objetivos, bem como a capacidade de processar contratos extremamente complexos que respondam a todas as imperfeições, são limitadas, fazendo com que o recurso escasso da racionalidade implique em custos à sua utilização.

O terceiro e último conceito (racionalidade fraca) assume que a capacidade racional dos indivíduos não é suficiente para direcionar a escolha de um quadro institucional com a finalidade de amenizar problemas contratuais *ex-post* (FARINA et al, 1997).

Neste contexto (NORTH, 1994: 18), enfatiza que:

*(...) embora os atores criem instituições para estruturar as interações humanas, o resultado será sempre uma certa medida de imperfeição nos mercados. Na verdade, os incentivos gerados pelas instituições passam sinais confusos às partes, e, assim mesmo nos casos em que um arcabouço institucional é mais propício do que a estrutura institucional anterior, para que se ganhe com as transações, sempre haverá incentivos à trapaças aos aproveitadores, o que contribuirá para um mercado imperfeito.*

Portanto, se os agentes fossem plenamente racionais, seriam capazes de formular contratos completos com cláusulas representativas dos problemas *ex-ante*, reduzindo os problemas de adaptação, ou seja, custos de transação *ex-post*, arrefecendo a necessidade de se estruturar formas sofisticadas de governança.

## 2.6 OPORTUNISMO

A caracterização do oportunismo está relacionada ao comportamento aéctico dos agentes envolvidos em uma transação, o qual pode advir da incompletude dos contratos gerando perdas para uma das partes envolvidas.

Segundo (ZYLBERSZTAJN, 2000: 31):

*Oportunismo implica no reconhecimento de que os agentes não apenas buscam o auto-interesse, que é um típico pressuposto neoclássico, mas pode fazê-lo lançando mão de critérios baseados na manutenção de informação privilegiada, rompendo contratos ex-post, com a intenção de apropriar-se de quase rendas associadas àquela transação e, em última análise, ferindo códigos de ética tradicionalmente aceitos pela sociedade.*

A assimetria de informações que se estabelece nas questões contratuais pode incentivar ações oportunistas, por parte dos agentes que podem se utilizar informações privilegiadas e que não foram consideradas no momento da contratação.

Não se pode afirmar, no entanto, que todos os agentes agem de forma oportunista o tempo todo, mas não se pode ignorar que estes venham a agir oportunisticamente em algum momento, com a finalidade de buscar apropriar-se das quase rendas advindas da existência de ativos específicos.

Existem, segundo Zylbersztajn (2000), três razões explicativas que fazem com que os agentes não quebrem os contratos, mesmo quando tentados pela existência destas quase-rendas: a reputação, as garantias legais e os princípios éticos.

No que diz respeito a reputação, o indivíduo não rompe o contrato, em situação oportunística, por saber que se o fizer, terá interrompido o fluxo de renda futura.

No caso das garantias legais, os agentes econômicos terão um desestímulo para a quebra contratual oportunística, pelo fato de existir mecanismos punitivos instituídos pela sociedade, através da legislação associada a um sistema capaz de identificar, julgar e punir os agentes que rompem os contratos.

Quanto aos princípios éticos, estes devem ser entendidos como uma construção humana que tem como uma de suas finalidades a restrição ao comportamento oportunista. É uma restrição informal que disciplina o comportamento daqueles que exercem o jogo social. Assim sendo, existem organizações que assumem que podem conseguir a estabilidade dos seus contratos a partir do princípio ético dos seus membros.

Neste contexto, assumindo os pressupostos comportamentais de racionalidade limitada e oportunismo, o princípio básico da teoria dos contratos tenta formatar as organizações, buscando o alinhamento entre as características das transações e as características dos agentes, através de um ambiente institucional que compõe as “regras do jogo” das compras públicas e licitações.

### 3 COMPRAS PÚBLICAS E LICITAÇÕES

Nesta seção examina-se a estrutura que compõe o estudo, o entendimento e a compreensão que envolve o processo licitatório, a partir do planejamento adequado das contratações e compras públicas, neste caso a compra de alimentos pela Prefeitura Municipal de Toledo – PR, referindo-se aos princípios da licitação, objetos, modalidade, limites, tipos de licitação, procedimento licitatório e os contratos.

Pelo fato deste trabalho configurar-se como de natureza qualitativa, baseado, mormente, na análise das percepções dos elementos pesquisados (CAMPOMAR, 1991; GODOY, 1995), as informações foram coletadas por intermédio de pesquisas de campo (*field study*), via técnica de interrogação, com aplicação de entrevistas previamente estruturadas na própria Prefeitura Municipal de Toledo, no mês de fevereiro/março de 2004. Este tipo de pesquisa, amiúde utilizada em estudo de caso, *“tem por objetivo a coleta de elementos não disponíveis, que, ordenados sistematicamente, de acordo com processos adequados, possibilitam o conhecimento de uma determinada situação, hipótese ou norma de procedimento”* (MUNHOZ, 1989, p.85).

O Departamento de Compras funciona como uma central de abastecimento das mais diversas secretarias e departamentos da Prefeitura Municipal de Toledo, que efetua suas compras limitadas pelo orçamento, necessitando desta forma de um controle apurado dos recursos disponíveis para que as compras sejam efetuadas corretamente, existindo também limites impostos por leis para estas compras e que são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas do Estado - que é o órgão fiscalizador dos gastos públicos.

Cada compra que é feita passa por certos procedimentos internos e externos para sua efetivação, sendo que neste processo consta a real necessidade da aquisição de determinado produto ou serviço. *“Um sistema adequado de Compras tem variações em função da estrutura da empresa e em função da sua política adotada”* (DIAS, 1995: 268).

No caso específico de compra de alimentos (merenda escolar) a programação de compras é feita de acordo com a quantidade de alunos a serem atendidos pela Prefeitura. Cláusulas pré-contratuais estabelecem um cronograma de entregas dos produtos e que são feitas de acordo com o consumo mensal, sendo que nos casos de carnes a entrega é feita em prazos menores para não gerar acúmulo do produto, em função da alta perecibilidade.

Em todo o sistema empresarial e público a minimização de custos deve ser buscada, principalmente nas compra e utilização dos materiais, pois eles representam uma parcela considerável na estrutura do custo total.

Segundo (MARTINS e CAMPOS, 2000: 68 e 82):

*A estratégia de gestão da aquisição dos recursos materiais e bens patrimoniais de uma organização está diretamente ligada ao seu objetivo social, Isto é, aos seus objetivos estatutários, em que os aspectos legais e morais são extremamente importantes para aqueles que atuam em compras, fazendo com que muitas empresas estabeleçam um ‘código de conduta ética’ para todos os colaboradores.*

Na Prefeitura de Toledo, todo o processo de compra e principalmente o processo de licitação, são claramente definidos através de legislação específica, cuja finalidade é resguardar os interesses do Município como um todo, tendo como objetivo a eliminação de déficit e limitação de orçamento. Isto interagindo com o ambiente institucional, é para Williamson, apud Farina et al (1997: 27) *“o conjunto de regras básicas sociais, legais e políticas que estabelecem as bases para a produção, à troca e a distribuição, tais como: as*

*regras que definem o direito de propriedade, os diretos de contrato etc”.*

Dessa forma o processo de compras de alimentos está subordinada a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual regulamenta o Artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que institui as “*normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienação e locação no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*” (Art. 1º e Parágrafo único da Lei nº 8.666/93).

A utilização de legislação nas sociedades democráticas segue o princípio da legalidade e é na legalidade que os indivíduos, empresas, organizações públicas e privadas, encontram o fundamento de suas prerrogativas, assim como a fonte dos seus deveres (BASTOS, 2000).

Segundo Rocha Jr. (2001), fica evidente a importância do ambiente institucional, através do estabelecimento de regras, para poder mitigar a incerteza que existe em uma transação que pode levar a ações oportunistas por alguma das partes envolvidas na transação.

A existência dessas leis, especificamente em se tratando das compras em órgãos públicos, vem a reger as atitudes dos interessados no processo de transação, tanto por parte destes órgãos, como por parte dos interessados em vender para estes, estabelecendo, nesse contexto, um contrato entre as partes em relação a um determinado ativo, ou seja, a merenda escolar (FARINA et al, 1997).

Para Rocha Jr. (2001: 25) “*a evolução institucional leva a uma forte relação de dependência com o grau de sua complexidade, seja em relação à configuração estrutural, seja em relação aos propósitos a que deve servir*”.

O atendimento aos interesses públicos, cada vez mais complexos, tem feito com que o administrador público procure soluções mais eficazes, ágeis e modernas para minimizar ou sanar os problemas que assolam a população, soluções estas, amiúde, encontradas na iniciativa privada. Para assegurar que haja a escolha do parceiro mais vantajoso para a administração e igualdade de oportunidades aos possíveis parceiros, foi estabelecida na Constituição Federal, através da Lei 8.666/93, a obrigatoriedade do procedimento licitatório para toda contratação, aquisição, venda ou alienação em órgãos públicos, seja na escala federal, estadual ou municipal.

Nesse sentido, o processo de compra de alimentos em Toledo-PR fica claramente caracterizado e ligado a um contrato, o qual está vinculado aos aspectos jurídicos formais, sendo que estes contratos podem ser entendidos como trocas de direitos de propriedade associadas a bens e serviços através de transações (ZYLBERSZTAJN, 2000).

Na realidade o estabelecimento de regras para o processo de compras em Toledo-PR está ligado diretamente à gestão dos recursos financeiros que advém dos contribuintes, e que de alguma forma precisam ser resguardados no seu direito enquanto contribuintes das atitudes oportunistas que podem se apresentar num processo de compras públicas através de desvios de recursos, ou má gestão dos mesmos. Tudo deve ser esclarecido, tanto o motivo, como o procedimento da compra ou contratação de serviços, por meio do arcabouço institucional. Mediante o processo licitatório, o governo contrata o fornecimento de bens e serviços para atender as suas necessidades, que são advindas dos anseios da comunidade.

Um aspecto a se deixar claro é que o processo licitatório para compras de alimentos na Prefeitura Municipal de Toledo-PR está disponível para análise da comunidade, porém é necessário o estudo, o entendimento e a compreensão do processo licitatório, considerando o planejamento adequado das contratações e compras públicas, passando pelo conhecimento dos seus princípios, objetos da licitação, modalidades, limites, tipos, procedimentos, até a firmação dos contratos, que será realizado após o cumprimento de todo o trâmite legal.

### 3.1 PRINCÍPIOS

Todo o processo de compras de alimentos efetuados pela Prefeitura Municipal de Toledo-PR, via licitação, seguem princípios e, em função do procedimento licitatório ser um conjunto de atos e fatos disciplinados por lei, se entende por princípio as regras apresentadas que devem reger todo o processo licitatório.

Segundo o Art. 3º da Lei 8.666/93:

*A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.*

Estes princípios buscam seguir o que a lei determina no procedimento com os licitantes, não denotando preferências, obedecendo a padrões de honestidade e seriedade para o interesse público, dando as mesmas condições a todos os licitantes, tanto em relação ao processo em si, como na oportunidade de participação do processo licitatório, decidindo pela proposta vantajosa e tornando-o transparente, a fim de se verificar irregularidades, sendo que o estabelecimento destas regras visa a inibição de ações oportunistas, em função de informações privilegiadas ou direcionamentos no processo licitatório.

*“Não se pode afirmar que todos os agentes são oportunistas e nem que ajam assim o tempo todo, mas apenas não se ignora que eles possam agir oportunisticamente em algum momento” (ZYLBERSZTAJN, 2000: 31).*

### 3.2 OBJETO

Para que se efetive a compra de alimentos pela Prefeitura Municipal de Toledo-PR, sob pena de anulação do ato, é necessário que haja minuciosa e precisa discriminação do objeto, inclusive quantidade, preço unitário, além de indicações de recursos orçamentários para o pagamento, vedando-se a determinação de marcas, modelos ou qualquer observação que venha a caracterizar preferências.

O objeto pode ser descrito como a finalidade para a qual a licitação é desenvolvida, conforme descreve o Art.2º da Lei 8.666/93: “as obras, serviços, inclusive a publicidade, compras, alienações e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta lei”.

As definições para esta Lei estão discriminadas no Art. 6º, em que a compra pode ser definida como “toda aquisição remunerada de bens para o fornecimento de uma só vez ou parceladamente” (Inciso III).

Conforme se pode observar, há uma relação entre o objeto de interesse para contratação por parte da Administração Pública de Toledo e a lei que rege este processo, sendo que para cada objeto existe uma abordagem específica por parte da Lei 8.666/93.

Em função da relação entre objetos da licitação e a especificidade dos ativos, pois se trata de dinheiro público, deve-se ter o cuidado de adquirir efetivamente o que é mais conveniente e ao melhor preço, não incorrendo em aquisições de inutilidade pública. A Administração Pública tem em suas aquisições utilidades muito específicas, e se a compra for mal feita, ou de modo incorreto, ela, ou o responsável, irá arcar com os prejuízos, pois

segundo Zylbersztajn (2000: 29) *“se apenas uma das partes envolvidas na transação tiver feito investimentos em ativos específicos para aquela transação, certamente haverá motivação para defender-se dos efeitos de eventual ruptura contratual pela outra parte. Salvas serão necessárias para dar suporte, ou tornar viável aquela transação”*.

### 3.3 MODALIDADE DE LICITAÇÕES, TIPOS E VALORES

Como a Prefeitura Municipal de Toledo-PR tem diferentes necessidades e precisa adquirir vários tipos de serviços e bens de diversos valores e fornecedores, tem a sua disposição leis específicas e diferentes processos de contratação, dentre as quais o processo licitatório.

Segundo (BASTOS, 2000: 113):

*(...) a licitação é um procedimento de direito administrativo a que, em geral, os entes públicos estão sujeitos como medida prévia à escolha dos seus contratados, que podem ser públicos ou privados. Trata-se de um precedente necessário de todos os contratos administrativos, com o fim de proporcionar à administração a proposta mais vantajosa e dar oportunidade a todos de oferecer seus serviços e mercadorias ao Estado.*

As modalidades de licitações estão prescritas na LLC, em seu Art. 22 e são respectivamente: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão.

As modalidades Convite, Tomada de Preços e Concorrência possuem aplicações semelhantes, podendo servir até a mesma finalidade, diferenciando principalmente na complexidade dos trâmites e na vultuosidade do objeto que se pretende licitar, o que difere das demais modalidades que possuem características que lhes são peculiares.

A concorrência permite a participação de qualquer interessado, desde que atendam aos requisitos mínimos exigidos no edital na fase de qualificação (Art. 22, §1º, LLC).

Já a tomada de preços é a modalidade utilizada entre interessados devidamente cadastrados no órgão ou que comprovem atender todas as exigências para o cadastramento até três dias antes da data estipulada para entrega dos envelopes contendo a proposta e preços (Art. 22, §2º, LLC).

O convite é a única que dá ao administrador a possibilidade de usar seu arbítrio. Pode convidar, a sua escolha, três interessados, cadastrados ou não, devendo entretanto estender o convite para os cadastrados que manifestarem o interesse até vinte quatro horas antes da data da entrega das propostas (Art. 22, §3º, LLC).

É preciso observar que a modalidade Convite e Tomada de Preços podem ser substituídas pela modalidade Concorrência, assim como a modalidade Convite também pode ser substituída pela modalidade Tomada de Preços, não podendo, entretanto, a modalidade Concorrência ser substituída pelas demais.

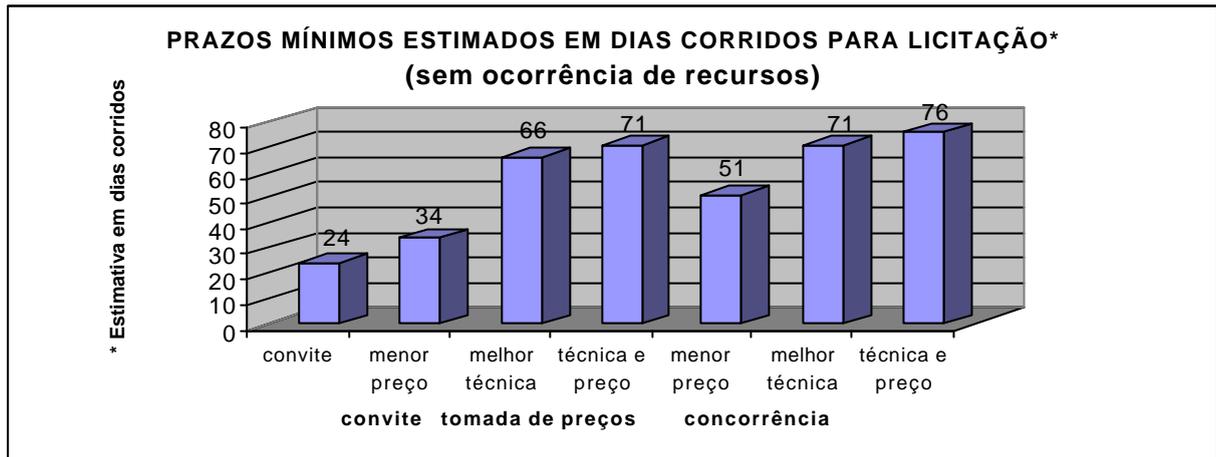
Conforme pode ser apurado junto ao Departamento de Compras da Prefeitura de Toledo, praticamente 100% das compras de alimentos destinados à merenda escolar são efetuadas na modalidade de preço pelo tipo menor preço, as quais duram em média 30 dias de trâmite legal, desde que não haja nenhum recurso dos membros participantes do processo.

Constitui-se de acordo com o Art. 45 da lei 8.666/93 (Parágrafo 1º), exceto para a modalidade Concurso (Redação dada pela Lei 8.883/94), o de menor preço (Inciso I), *“quando o critério de seleção proposta mais vantajosa determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e*

ofertar o melhor preço”.

De acordo com VAZ (1996), quanto mais bem elaborados forem os editais, menores serão os problemas durante a licitação, reduzindo a possibilidade de recursos por parte dos licitantes que por algum acaso venham a ser prejudicados; além do que, existe uma relação direta entre bons editais e a realização das licitações em menores prazos estimados em relação a cada modalidade, conforme pode ser observado, no gráfico a seguir:

GRÁFICO 1 – Prazos Mínimos Estimados em Dias Corridos para Licitação



Fonte: VAZ (1996: 106)

Conforme Bastos (2000), o processo licitatório está sujeito às possibilidades de revogação e anulamento, principalmente em se tratando de interesse público ou por razões de ilegalidade, desde que justificadas tal conduta.

Neste caso vale remeter-se ao trabalho de Farina et al (1997), que diz que em uma transação, freqüentemente sujeita aos interesses das partes envolvidas, há o risco de que elementos acordados entre elas não se efetivem.

É plausível a existência da racionalidade limitada por parte dos agentes participantes do processo licitatório, não sendo muitas vezes possível prever com antecedência alguns empecilhos para o estabelecimento efetivo de um contrato.

Já os valores atualizados - destinados pela Administração Pública de Toledo-PR para composição dos seus gastos - são estabelecidos conforme o Art.1º da Lei nº 9.648/98 de 27 de maio de 1998, que altera os Artigos 23, Incisos I e II e 24, Incisos I e II da Lei nº 8.666/93, publicado no DOU (Diário Oficial da União), Seção 1, de 28 de maio de 1998. Os limites das diferentes modalidades de licitação apresentam os seguintes valores:

QUADRO 1 – Valores Limites de Licitação em Cada Modalidade

ESPÉCIES	MODALIDADE	VALORES
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	Dispensa de Licitação ou Compra Direta	Até R\$ 15.000,00
	Convite	Acima de R\$ 15.000,00 até R\$ 150.000,00
	Tomada de Preços	Acima de R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00
COMPRAS E OUTROS SERVIÇOS	Dispensa de Licitação ou Compra Direta	Até R\$ 8.000,00
	Convite	Acima de R\$ 8.000,00 até R\$ 80.000,00
	Tomada de preços	Acima de R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00
VENDAS DE BENS E MÓVEIS INSERVÍVEIS	Leilão	Até R\$ 650.000,00

Fonte: Lei 8.666 de 21.06.1993 – Art. 23 e 24 – alterados pela Lei 9.648 de 27.05.98

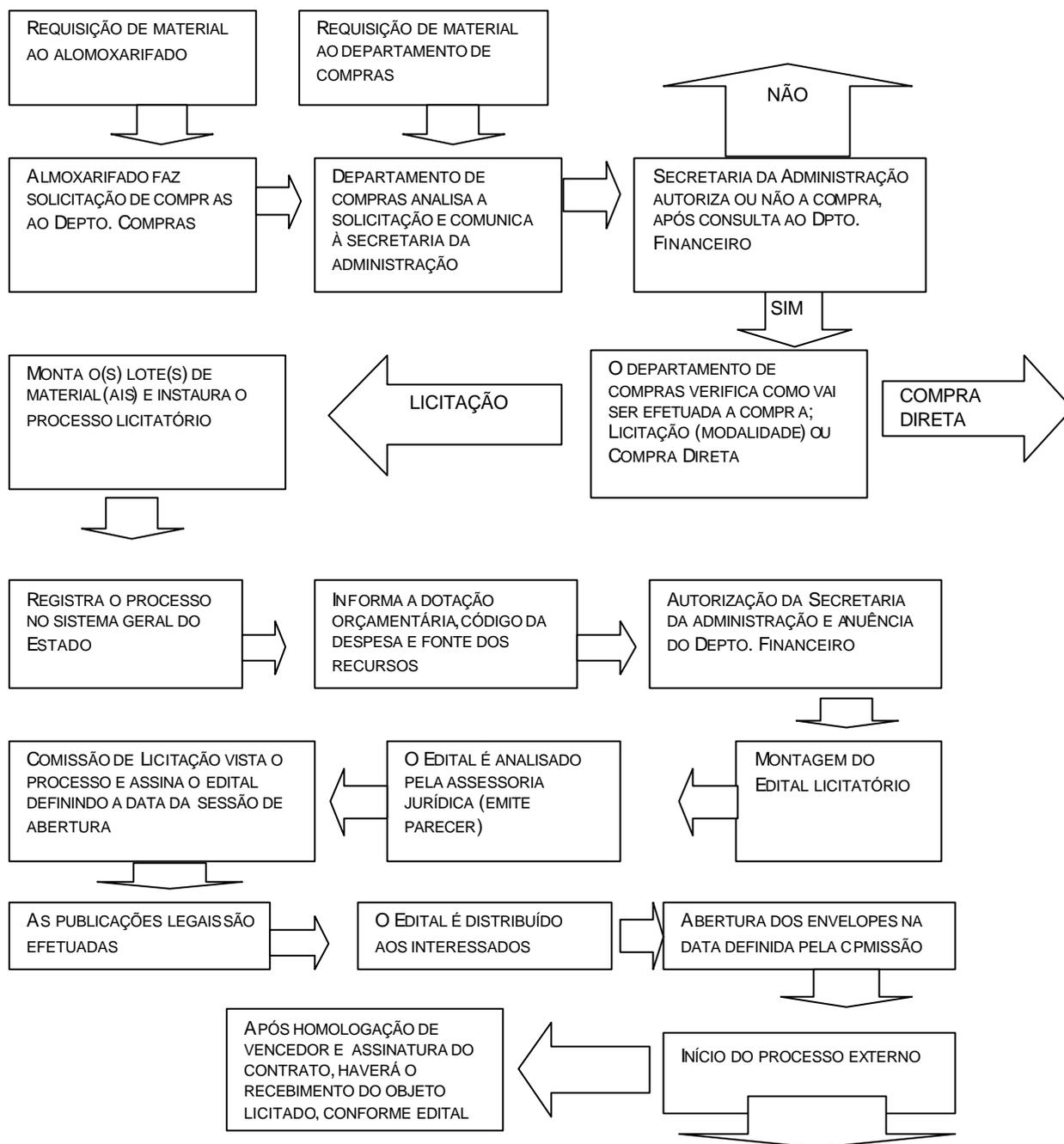
### 3.4 PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Os procedimentos necessários à execução de licitações e compras de alimentos pela Prefeitura Municipal de Toledo-PR advêm de duas fases: interna e externa. A primeira compreende os procedimentos desenvolvidos pela administração no planejamento e elaboração da licitação, já a segunda traz a participação do licitante e público, externo interessado, em geral.

A licitação é levada a efeito mediante determinados procedimentos, ou seja, trata-se de um conjunto de fatos e atos jurídicos encadeados com vistas à produção de efeito final, o qual consiste na adjudicação ao vencedor do processo licitatório, que, por sua vez, apresentou a melhor proposta para a Administração Pública de Toledo-PR. Embora esses atos sejam encadeados, os mesmos são independentes, autônomos e passíveis de impugnação em separado (BASTOS, 2000).

O Departamento de Compras da Prefeitura Municipal de Toledo-PR, ao efetuar compras de alimentos por meio de processo licitatório, segue toda uma rotina através dos quais diversos procedimentos devem ser cumpridos. Isto é evidenciado na *“representação gráfica que representa a seqüência de um trabalho de forma analítica, caracterizando as operações, os responsáveis e/ou unidades organizacionais envolvidas no processo, onde são explicitados os passos licitatórios, tanto o que se refere à fase interna como a fase externa”* (vide Figura 1e Figura 2) (OLIVEIRA, 1998, p. 248).

FIGURA 1 – Fluxograma do Processo Interno da Licitação

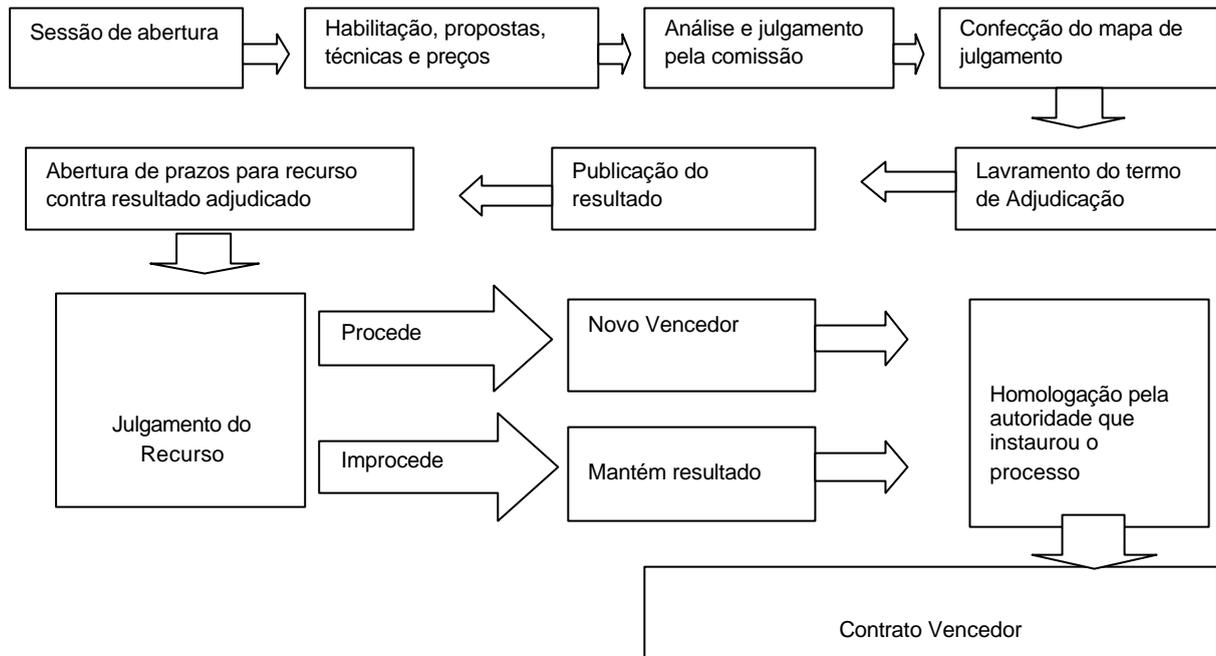


Fonte: PARANÁ (1999)

Em função da característica de independência dos procedimentos, verifica-se a existência de diversas transações, entre os diversos procedimentos, os quais são regidos por leis específicas, que se não for cumprida, é passível de impugnação, bem como se houver assimetria de informação entre os diversos procedimentos, também haverá custos na transação. Quanto mais complexo o processo licitatório, maior o número de informações necessárias e maior será o número de agentes envolvidos no processo, podendo, não de forma categórica, apresentar oportunidade de algum agente tanto no processo interno como no

externo, em busca de vantagem. Além disso, muitos dos agentes envolvidos nos diversos procedimentos licitatórios poderão apresentar racionalidade limitada quanto às informações necessárias ao correto cumprimento do processo, mesmo que disponível em leis.

FIGURA 2 – Fluxograma do Processo Externo da Licitação



Fonte: PARANÁ (1999)

*“Coase identificou que as trocas, o estabelecimento de acordos ou qualquer resultado de uma transação entre os agentes econômicos apresentavam custos. Estes poderiam ser: a) custos de coleta de informações; e b) custos de negociação e estabelecimento de um acordo entre as partes, tendo sido genericamente denominado de custos de transação” (AZEVEDO, 2002: 201).*

### 3.5 OS CONTRATOS

Os elementos fundamentais presentes nos contratos entre os agentes e que devem estar presentes nos contratos efetuados entre a Prefeitura de Toledo-PR e o vencedor do processo licitatório, é o acordo de vontades sobre um objeto comum, objetivo da existência deste contrato, e das sanções que o descumprimento do que foi pactuado acarreta (BASTOS, 2000).

Segundo o Art.54, §1º da Lei 8.666/93, *“os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vincula”*.

Os contratos a que se refere a Lei 8.666/93, em seu Art.54, deixa claro tratar-se de contratos administrativos, pois *“regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado”*.

De acordo com (BASTOS, 2002: 131), *“pode-se dizer que estamos diante de um contrato administrativo toda vez que houver um assentimento, um acordo de vontades entre,*

*de um lado, a Administração, e de outro, quase sempre, um particular*”, porém tanto a Administração Pública quanto o contratado podem pleitear a rescisão do contrato perante o Poder Judiciário, porém, no caso da Administração Pública, a utilização da via judiciária não é inafastável, pois a mesma possui o direito da rescisão unilateral, tratando-se de uma opção, enquanto ao particular não cabe o direito da rescisão unilateral, a via judiciária é inevitável.

Em função da racionalidade limitada dos agentes, falta de todas as informações necessárias, e possibilidade de atitudes oportunistas e aéticas, muitos contratos acabam em disputas judiciais de direito quanto há cláusulas não cumpridos ou rescindidos entre a Administração e o indivíduo, o que gera enormes custos de transação, que no caso da compra de alimentos pela Prefeitura Municipal de Toledo-PR não tem ocorrido.

A existência das garantias legais da reputação e dos princípios éticos (ZYLBERSZTAJN, 2000) faz com que muitas vezes os contratos não sejam quebrados, tanto por parte do Administrador, que acaba tendo custos com a justificativa e montagem de um novo processo licitatório, bem como por parte do indivíduo em função de perda da garantia.

Caberá ao contratado optar por uma das seguintes modalidades de garantia: (Inciso I) caução em dinheiro ou títulos da dívida pública; (Inciso II) seguro garantia; (Inciso III) fiança bancária (Lei 8.666/93, Art.56, redação dada pela Lei 8.883, de 08.06.1994).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do contexto em que se coloca neste trabalho a questão das licitações e compras públicas, especificamente analisando a compra pública de alimentos que é regida pela Lei nº 8.666/1993, conhecida como a Lei de Licitações, para a Prefeitura Municipal de Toledo-Pr., fez-se um paralelo com os pressupostos da Nova Economia Institucional e os Custos de Transação, em que se discute a firmiação de contratos entre os agentes envolvidos, no caso Órgãos Públicos e privados. Tal licitação tem por finalidade garantir o princípio constitucional de isonomia e a selecionar e acatar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Constatou-se que o processo licitatório para a compra pública de alimentos se faz necessário, porque existe a possibilidade de ocorrer ações oportunistas por parte destes agentes envolvidos, os quais poderiam agir de forma aética e, por conseqüência, impor perdas à contraparte na transação.

Apesar da Lei nº 8.666/93, disciplinar a condução do processo a fim de evitar esse tipo de conduta entre os agentes envolvidos, este fato ocorre devido a assimetria de informações que se estabelece nas questões contratuais acordadas por estes agentes, bem como pela presença da racionalidade limitada por parte destes. Dessa forma, considerando o ato da licitação e compra pública de alimentos um ato administrativo, representado no final do seu processo por uma relação contratual, cabe ao setor de compras do Órgão Público a tarefa de buscar estratégias e informações para chegar ao custo de transação mais baixo possível para a realização do contrato.

Conclui-se, portanto, que o processo licitatório de compras de alimentos pela Prefeitura Municipal de Toledo-PR - que é o meio legal, pelo qual se adquire materiais e serviços para os Órgãos Públicos, e levando em consideração o princípio básico da teoria dos contratos, que busca o estreitamento das relações e uma aproximação do alinhamento entre as características das transações e a dos agentes – pode ser inserido num ambiente institucional que compõe as “regras do jogo” para as compras e licitações públicas.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AZEVEDO, P. F. Organização Industrial. In: MONTORO FILHO, A. F. et al. **Manual de Economia**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BARREIRA, M. B. **Licitações e Contratos Municipais: Doutrinas – Rotinas – Modelos**. Rio de Janeiro: IBAM, 1996.

BASTOS, C. R. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2000.

CAMPOMAR, M. C. Do uso do estudo de caso em pesquisas para dissertações e teses em administração. **Revista Administração de Empresas**, v. 16, p. 25-29, jul./set. 1991.

DIAS, M. A. P. **Administração de Materiais – Uma Abordagem Logística**. São Paulo: Atlas, 1995.

DINIZ, P. de M. F. **Licitações e contratos da Administração Pública**. Brasília: Jurídica, 1997.

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

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista Administração de Empresas**, v.35, n. 4, p. 65-71, Jul./Ago. 1995.

HERMANN, I. Licitações Públicas em Alimentos. In: ZYLBERSZTAJN, D. e NEVES, M.F. (Org). **Economia e Gestão de Negócios Agroalimentares**. São Paulo: Pioneira, 2000.

LEI Nº 8.666, de 21 de Junho de 1993 – Texto atualizado em 20.09.2001.

MARTINS, P. G. e CAMPOS, P. R. **Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 2002.

MUNHOZ, D. G. **Economia aplicada: técnicas de pesquisa e análise econômica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1989. 300p.

NORTH, D. & WALLIS, R. Integrating Institutional Change and Technical Change. In: Economic History - A Transaction Cost Approach. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**. Nº 150. Vol. 4. 1994.

NORTH, D. **Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. New York : Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. **Sistemas, organização e métodos: uma abordagem gerencial.** São Paulo: Atlas, 1998.

PARANÁ. Secretaria de Estado de Administração e da Previdência. Departamento Estadual de Administração de Materiais (DEAM). Manual Básico sobre Licitação. 1999. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/deam/man2.html>>. Acesso em: 25.10.2003.

ROCHA JR., W. F. da. Análise do Agronegócio da Erva-Mate com enfoque da Nova Economia Institucional e o Uso de Matriz Estrutural Prospectiva. Tese (Doutorado) Eng. de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2001.

ROSSETI, J. P. **Contabilidade Social.** São Paulo: Atlas, 1995.

SIFFERT FILHO, N. A Teoria dos Contratos Econômicos e a Firma. Tese de (Doutorado). Faculdade de Economia e Administração. Universidade de São Paulo, 1996.

VAZ, J. C. (Org.) **50 dicas – Idéias para ação municipal: Propostas e experiências em gestão municipal.** São Paulo: Publicações Polis, Nº 240, pg. 97 a 120, 1996.

ZYLBERSZTAJN, D. Economia das Organizações. In: ZYLBERSZTAJN, D. e NEVES, M.F. (Org). **Economia e Gestão de Negócios Agroalimentares.** São Paulo: Pioneira, 2000.