

LICITAÇÕES PÚBLICAS NO BRASIL: EXPLORANDO O CONCEITO DE INEFICIÊNCIA POR DESENHO

Isadora Herrmann^()*

RESUMO

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

^(*) Formada em Engenharia Agrônômica pela Escola Superior de Agricultura "Luiz de Queiróz", Universidade de São Carlos (ESALQ/USP) e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração FEA/USP. E-mail: herrmanni@ldcorp.com.

INTRODUÇÃO

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

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

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

Estas questões afloram quando se questiona o papel das instituições públicas na atual conjuntura sócio-econômica brasileira. Em um contexto de escassez de recursos financeiros e graves problemas sociais, importância relevante adquire a administração do bem público. A licitação, instrumento responsável pela contratação de

obras, serviços e compras de grande vulto, não escapa à esta reflexão.

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

Antecedentes

A promulgação da Lei de Licitações, em junho de 1993, trouxe avanços nas questões disciplinadoras dos procedimentos licitatórios e do controle dos atos do agente público. Entre eles podemos destacar: (1) a utilização de critérios objetivos na qualificação e no julgamento das licitações; (2) a democratização da participação das empresas nos processos licitatórios; (3) a exigência de se vincular o procedimento licitatório a recursos previamente disponíveis para o mesmo; (4) a democratização do acesso aos dados referentes aos procedimentos administrativos e a possibilidade de contestação judicial por qualquer cidadão; e (5) o estabelecimento de punições para os administradores públicos e privados que burlarem a lei.

Estes avanços dizem respeito ao enquadramento jurídico da Lei 8.666/93 aos

princípios que regem os atos da Administração Pública no Direito Administrativo, a saber: o *princípio da legalidade*, que subordina a atividade administrativa à lei; o *princípio da finalidade*, pelo qual o ato administrativo deve ter como único objetivo o bem comum da coletividade; o *princípio da isonomia*, pelo qual cabe ao Estado tratar com igualdade aqueles que representa; o princípio da *moralidade administrativa*, que rege que a Administração Pública e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios éticos; e o *princípio da publicidade*, cujo objetivo é tornar a Administração Pública transparente, possibilitando o controle de seus atos de forma direta e eficaz¹.

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

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

Assim, com o objetivo de diminuir os custos que oneram as transações entre os setores público e privado, o MARE apresentou à sociedade um anteprojeto de uma nova lei de licitações² que ampliava consideravelmente a discricionariedade do administrador público. Alinhado com os ideais neoliberais da reforma administrativa empunhada pelo Governo, o anteprojeto propôs a substituição da administração burocrática pela gerencial nas contratações públicas. No entender do Ministério, a administração gerencial pressupõe uma admi-

nistração moderna, ágil e mais efetiva na prestação de serviços ao público. Para atingir este objetivo, uma nova lei de licitações deveria flexibilizar as contratações públicas, através da diminuição dos trâmites burocráticos e do aumento do poder de decisão do administrador público; agilizar as contratações, através da redução de prazos de entrega de propostas e interposição de recursos; e diminuir os custos aliados à publicação de editais e resultados e ao recebimento de produtos de baixa qualidade.

Frustradas as suas expectativas de obter um consenso em torno do anteprojeto e da sua aprovação na íntegra, o Governo optou por sancionar, em 27 de maio de 1998, a Medida Provisória nº1.531-18, que alterou alguns artigos da Lei 8.666/93. Esta Medida Provisória, conquanto limitada em relação ao escopo do anteprojeto, concedeu ao administrador público uma maior liberdade de ação ao autorizar o aumento dos valores limites estabelecidos para a aquisição de bens e contratação de obras e serviços. De acordo com o texto aprovado, o valor-limite para as compras e serviços diversos na modalidade convite passou de R\$38.550,49 para R\$80.000,00; nas contratações diretas³, o valor-limite passou de R\$7.710,00 para R\$15.000,00 nas obras e serviços de engenharia e de R\$1.927,52 para R\$8.000,00 nas compras e demais serviços.

A questão crucial que fundamentou o debate em torno da lei de licitações mais adequada ao setor público diz respeito à forma que deve assumir a governança da coisa pública, i.e., com maior ou menor grau de burocratização. A burocracia da Lei 8.666/93 procurou limitar o grau de decisão do agente público, de modo a minimizar o seu comportamento oportunista⁴. Assim, os regulamentos pormenorizados que

¹ Ver Bandeira de Mello (1995) e Meirelles (1997).

² Diário Oficial da União (1997).

³ Sem necessidade de licitação, i.e., dispensa de licitação.

⁴ Genericamente, o oportunismo refere-se ao uso de informações incompletas ou distorcidas em benefício próprio (Williamson, 1985). O oportunismo ocorre quando os indivíduos esperam assegurar mais utilidade ou lucro do que previamente estipulado por um dado contrato através da exploração do desequilíbrio informacional existente entre as duas partes (Ruffin, 1988).

devem ser obedecidos ao se proceder uma licitação pública segundo a Lei 8.666/93 funcionam como salvaguardas contratuais a este tipo de comportamento. Partindo do pressuposto de que o agente público é confiável *a priori*, a administração gerencial proposta pelo MARE relaxa estas salvaguardas, em uma aproximação das contratações realizadas no mercado.

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

Governança das Compras Públicas

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

No entanto, a doutrina da teoria dos custos de transação, que ora nos apoiamos, pressupõe a

racionalidade limitada dos indivíduos⁵, a incompletude da informação e a presença do oportunismo. Nestas condições, uma transação será eficiente quando minimizar os custos de transação (Williamson, 1985). Quais são os custos de transação presentes nas compras públicas de alimentos? Genericamente, são os custos de desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais e os custos associados ao monitoramento e ao controle do contrato estabelecido. No entanto, a compra pública, além do contrato propriamente dito, exige um processo licitatório que o preceda. Isto impõe alguns elementos adicionais que igualmente oneram a transação. Assim, poderíamos descrever os custos de transação do processo licitatório como a somatória:

- dos custos de desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais (custos de transação *ex-ante*), doravante CT_{ac} ;
- dos custos de monitoramento e controle do contrato (custos de transação *ex-post*); doravante CT_{pc} ;
- dos custos associados à execução da licitação, dentre os quais incluem-se: os custos de confecção e publicação do edital⁶, de realização da habilitação e julgamento das propostas, de publicação dos vencedores, e os custos associados ao tempo decorrido entre a necessidade da compra e o recebimento do produto, doravante CT_{lic} .

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

⁵ O conceito de racionalidade limitada sustenta que os indivíduos buscam agir racionalmente, porém só conseguem fazê-lo de modo limitado, o que implica em um conhecimento parcial das circunstâncias.

⁶ O edital de licitação é vendido aos interessados em participar da licitação, visando cobrir os gastos com digitação e fotocópias. Assim, estes custos estão excluídos de nossa análise.

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

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

$$CT_{ac} + CT_{pc} + CT_{lic} + P_{lic} \leq P_m \quad (1)$$

onde:

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

P_m = preço do produto no mercado

A dificuldade em se mensurar os custos de transação envolvidos na compra pública através do processo licitatório leva à necessidade de uma simplificação da equação (1) para proceder os testes estatísticos. Assim:

$$P_{lic} < P_m \quad (2)$$

Nota-se que a equação (2) não implica na ausência dos custos de transação. Estes continuam presentes na relação de desigualdade entre as duas variáveis. Assim, para que a transação através da licitação seja considerada eficiente, P_{lic} tem que ser significativamente inferior a P_m , não sendo mais admissível a igualdade entre ambas.

A Economia dos Custos de Transação sustenta que existem razões econômicas racionais para se organizar algumas transações de um determinado modo enquanto outras devem ser organizadas diferentemente. A escolha da forma organizacional que será responsável pela

governança de uma transação é influenciada pelas diferenças existentes nos atributos das transações (Williamson, 1985). O conjunto de atributos das transações constitui-se em um instrumental explicativo dos custos associados a cada arranjo institucional.

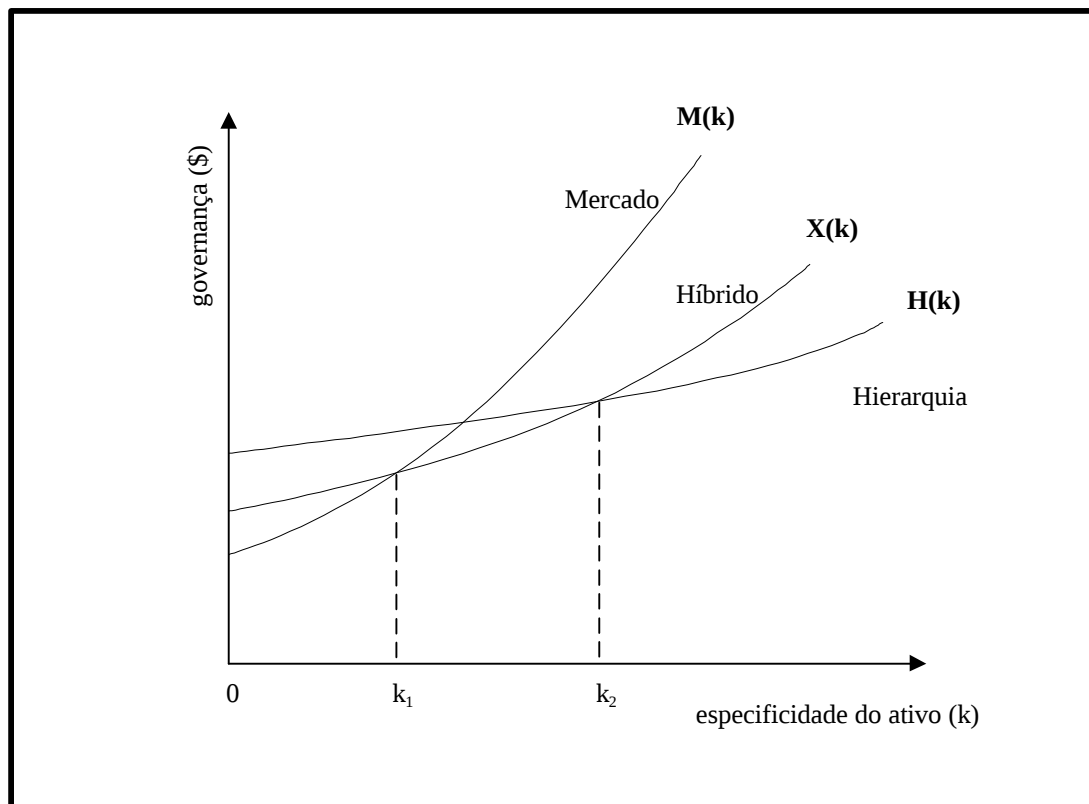
As transações têm suas dimensões explicadas pela especificidade do ativo objeto da transação, pela frequência com qual a transação se dá e pela incerteza advinda das características do ambiente contratual. A especificidade do ativo refere-se ao custo do seu uso alternativo (custo de realocação). Ativos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

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

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

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

Custos de Governança em Função da Especificidade do Ativo



Fonte: Williamson

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

Segundo a Lei 8.666/93, as compras públicas de alimentos são feitas mediante um contrato entre uma instituição pública e uma privada. Assim, no gráfico acima, ela se situa na ramificação de mercado híbrido, como formulado por Williamson (1996). No entanto, não podemos considerar gêneros alimentícios como bens de natureza específica; na maioria das vezes estes produtos se constituem em bens padronizados com vários ofertantes. Então, pelo gráfico apresentado, estas compras deveriam ser realizadas diretamente através do mercado. Dada a natureza

recorrente da frequência destas transações, Williamson afirma que o mercado seria a forma mais eficiente para efetuar-las.

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

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

Hipótese Nula (h_0)

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

Hipótese Alternativa (h_1)

h_1 : O processo de compras de alimentos pela Administração Pública através do procedimento licitatório não é eficiente (a Administração Pública compra por valores iguais ou superiores aos praticados no mercado).

Para o teste das hipóteses, utilizou-se as seguintes variáveis:

P_{lic} = preços dos produtos comprados através de licitação

P_m = preços dos produtos quotados no mercado

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

Material e Métodos

A pesquisa abrangeu a coleta de dados objetivos e secundários de todas as compras estaduais e municipais publicadas nos veículos oficiais de divulgação no ano de 1997⁷, a saber:

⁷ Dada à não-periodicidade da publicação destas relações, têm-se também a publicação, em 1997, de compras realizadas ao longo de 1996. A Lei 8.666/93 exige que a publicidade se dê até um mês após a compra, o que está distante da atual

Diário Oficial do Estado de São Paulo e Diário Oficial do Município de São Paulo. Através de uma análise estatística, comparou-se os preços pagos pela administração pública com os preços praticados no varejo. Para tanto, foram utilizadas as estatísticas de preços correspondentes obtidos na pesquisa realizada pelo PROCON/DIEESE para a região metropolitana de São Paulo.

No âmbito estadual, foram analisadas 1.125 licitações para a compra de açúcar refinado, arroz, farinha de trigo, carne de frango (inteiro) e óleo de soja refinado. Estas compras movimentaram R\$2.962.181,00. A maioria das observações coletadas referem-se a compras realizadas no interior do Estado. Para tornar compatíveis as comparações entre os preços licitados e os preços de mercado, uma vez que estes últimos referem-se à região metropolitana da cidade de São Paulo, subtraiu-se o componente frete do preço licitado. Este dado foi obtido pela média das cotações de duas transportadoras de grande porte que atuam no Estado⁸. O frete variou de R\$0,012 (municípios distantes até 100 km de São Paulo) a R\$0,026 (municípios a 550 km de São Paulo) por quilo de produto transportado, considerado o seguro da carga. Estes valores, referentes a fevereiro de 1998, foram deflacionados pelo IGP-M para cada mês considerado. Estes fretes representam entre 0,86% a 5,65% do preço de mercado dos produtos analisados.

Os dados municipais abrangeram 49 licitações realizadas pela Secretaria de Abastecimento do Município de São Paulo (SEMAB) para a compra de açúcar refinado, arroz, carne de frango, óleo de soja e leite em pó integral. Foram gastos R\$86.479.658,00 nestes itens, dos quais 95,6% corresponderam a aquisições de leite em pó para a distribuição nas campanhas sociais “Leve Leite” (menores

realidade. Compras realizadas em janeiro de 1997 são publicadas em novembro do mesmo ano, esvaziando a função de controle do Tribunal de Contas do Estado. Por conseguinte, no universo da população considerada, i.e., com compras publicadas em 1997, não se tem o volume global de compras realizadas em cada mês, pois parte será publicado em 1998.

⁸ Transportadora Falcão Ltda.; Transportadora Transcocomar Transportes e Comércio Ltda.

carentes) e “Leite para a Vovó” (pessoas da terceira idade).

Resultados

Compras Estaduais

Esta seção está dividida em três partes. A primeira apresenta os resultados das comparações de preços, fornecendo subsídios para a aceitação ou rejeição da hipótese nula (H_0). Nas duas partes

que se seguem é analisado o perfil dos órgãos compradores e das empresas vendedoras.

a) Os preços pagos

A comparação entre os preços pagos pelo setor público nas compras de açúcar, arroz, farinha de trigo, carne de frango e óleo de soja e os respectivos preços praticados no mercado varejista mostraram uma forte variação em relação ao intervalo de confiança utilizado, conforme mostra a Tabela 1, a seguir:

Tabela 1 - Porcentagem de Licitações do Estado de São Paulo onde $P_{lic} > = P_m$

Intervalo de confiança	1%	5%	10%
óleo de soja (n = 228)	79,39%	93,86%	97,37%
carne de frango (n = 193)	93,78%	95,85%	99,48%
farinha de trigo (n = 239)	15,90%	17,15%	17,99%
arroz (n = 195)	34,87%	47,69%	64,10%
açúcar refinado (n = 270)	40,00%	48,89%	60,37%

n = número de licitações

Fonte: Dados originais D.O.E. e

Elaboração: a autora.

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

b) Os compradores

A Tabela 2 traz o conjunto das compras públicas objeto de análise por órgão comprador.

Cerca de 73% das licitações analisadas no período considerado foram realizadas pelas administrações penitenciárias do Estado. Vale frisar que a menor participação dos demais órgãos e a rara participação das prefeituras municipais nas compras analisadas devem-se tão somente à falta de publicidade nos veículos oficiais, como exige o artigo 16º da Lei 8.666/93.

Tabela 2 - Distribuição das Compras Públicas do Estado de São Paulo por Órgão Comprador

órgão	licitações	%	quantidade (kg)	valor (R\$)	participação (% do valor)
Administração Penitenciária	820	72,89%	3.425.008	2.345.334	79,18%
Saúde	209	18,58%	625.614	520.336	17,57%
Criança, Família e Bem-Estar Social	17	1,51%	50.656	31.821	1,07%
Segurança Pública	14	1,24%	41.083	26.577	0,90%
Prefeitura Municipal de Macatuba	1	0,09%	13.000	14.300	0,48%
Emprego e Relações do Trabalho	4	0,36%	9.893	7.836	0,26%
Prefeitura Municipal de Araçatuba	1	0,09%	6.300	6.224	0,21%
Transportes	17	1,51%	3.149	2.260	0,08%
Meio Ambiente	5	0,44%	2.560	1.994	0,07%
Governo e Gestão Estratégica	12	1,07%	2.194	1.557	0,05%
Educação	15	1,33%	1.677	1.166	0,04%
Justiça e Defesa da Cidadania	1	0,09%	1.530	1.071	0,04%
Administração e Modernização do Setor Público	5	0,44%	1.300	946	0,03%
Agricultura e Abastecimento	3	0,27%	1.150	717	0,02%
Casa Civil	1	0,09%	60	42	0,00%
Total	1125		4.185.174	2.962.181	

Fonte: D.O.E.

Elaboração: a autora

c) Os vendedores

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

O faturamento de cada uma destas empresas advindas das vendas para o setor público foi de R\$379.564,06 (Agro Comercial Peretti), R\$394.659,11 (Nutriesp), R\$248.769,49 (Jenade), R\$300.991,98 (Rosemary Gomes) e

R\$157.764,99 (Frigorífico Jahu), conforme mostra a Tabela 3. Estas cinco empresas forma responsáveis por aproximadamente 47% do valor lícitado.

A análise do capital social indica que 97% das empresas que participam dos certames são *limitadas*, sendo que os 3% restantes se dividem em *sociedades anônimas* (0,5%), *micro-empresas* (1%) ou *pessoa física* (0,5%).

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

Tabela 3 - Distribuição das Compras Públicas do Estado de São Paulo por Empresa Vencedor

empresa	licitações	%	valor (R\$)	participação (% do valor)
Agro Comercial Peretti de Frutas e Verduras Ltda.	152	13,51%	379.564	12,81%
Nutriesp Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda.	125	11,11%	394.659	13,32%
Comercial Jenade Imp. e Exp. Ltda.	118	10,49%	236.220	7,97%
Rosemary Aparecida Bautz Gomes	84	7,47%	201.399	6,80%
Bom Bife Comercial de Carnes de Bauru Ltda.	50	4,44%	179.240	6,05%
Frigorífico Jahu Ltda.	29	2,58%	150.812	5,09%
Lourival Scarabello - ME	16	1,42%	90.389	3,05%
José Octávio Sacchi	25	2,22%	130.856	4,42%
Casa de Carnes Ana Teresa Ltda.	18	1,60%	67.231	2,27%
Frigorífico Modelo Ltda.	14	1,24%	54.389	1,84%
Ângelo Martins Mercaria Ltda.	28	2,49%	38.464	1,30%
Comercial e Importadora Haddad Ltda.	11	0,98%	7.866	0,27%
Outros	455	40,44%	1.031.092	34,81%
Total	1125		2.962.181	

Fonte: D.O.E.

Elaboração: a autora

Compras Municipais

Em 1997 a SEMAB foi implicada em dois escândalos de conhecimento público, nos quais foi acusada de superfaturamento em licitações. O primeiro envolveu a compra de carne de frango da empresa A'Doro Alimentícia Comercial Ltda., de propriedade do cunhado do então prefeito Paulo Salim Maluf. A contratação da referida empresa ocorreu em julho de 1996, ante a rescisão contratual da vencedora da licitação, a empresa Frigobrás. Rege o artigo 64º da Lei 8.666/93 que, na hipótese de o convocado retirar o instrumento contratual, deve ser oferecido ao licitante remanescente a execução do contrato *“em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação (...)”*. No entanto, a A'Doro iniciou a execução do contrato cobrando R\$1,73/kg do produto, 4% acima do preço contratado no certame licitatório e 37% acima do preço praticado no mercado naquele mês. O fato tornou-se público somente em abril de 1997, quando descobriu-se que estavam envolvidos na transação o prefeito Celso Pitta, sua esposa e a empresa de representação comercial de ambas A'Doro e Frigobrás, de proprie-

dade do publicitário Nelson Biondi, assessor de marketing de Paulo Maluf e Celso Pitta.

Em setembro de 1997 o Jornal da Tarde denuncia superfaturamento nas aquisições de leite em pó para as campanhas de distribuição realizadas pela SEMAB⁹. Além do superfaturamento, o jornal insinuou a existência de um cartel de fornecimento do produto na prefeitura de São Paulo, que impedia a participação das grandes empresas do setor de laticínios. Efetivamente, somente duas empresas adjudicaram contratos para o fornecimento de leite em pó integral para a Prefeitura de São Paulo em 1997. Nutril Nutrimentos Industriais Ltda. e Nacional Comércio e Empreendimentos Ltda. receberam R\$86.728.087,02 pelo fornecimento de 16.919.082 quilos do produto. Se estas compras tivessem sido feitas pelos preços do leite em pó integral praticados no mercado, ter-se-ia economizado R\$10.903.690,16 em 1997.

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

⁹ Jornal da Tarde, 09 de setembro de 1997.

Tabela 4 - Porcentagem de Licitações Realizadas pela SEMAB onde Plic >= Pm

Intervalo de confiança	1%	5%	10%
carne de frango (n = 7)	100,00%	100,00%	100,00%
leite em pó integral (n = 20)	70,00%	85,00%	85,00%
açúcar refinado (n = 8)	0,00%	100,00%	100,00%
arroz (n = 13)	38,46%	69,23%	69,23%
óleo de soja (n = 1)	100,00%	100,00%	100,00%

n = número de licitações

Elaboração: a autora.

Fonte: Dados originais D.O.M. e

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

CONCLUSÃO

Os resultados obtidos através da comparação entre os preços pagos pelo setor público em licitações e os preços correspondentes praticados no mercado não levam necessariamente à conclusão de que a forma contratual de governança seja a responsável pela ineficiência destas transações. Apesar das características da transação das compras públicas de alimentos (frequência, especificidade do ativo e racionalidade limitada) sugerirem a utilização do mercado para a sua realização, os resultados não foram unânimes em afirmar que a governança destas relações deva deixar de ser a forma contratual. Alguns resultados mostram que os órgãos públicos estaduais conseguiram efetuar suas compras de açúcar, arroz e farinha de trigo

pagando valores significativamente abaixo aos do mercado. No entanto, muitas foram as vezes em que a Administração Pública comprou alimentos a preços extorsivos. O que sugere, então, esta multiplicidade de resultados? Sugere que o processo de compras públicas possui ineficiências graves independente da forma contratual, i.e., da Lei. Se a Lei perde eficiência, é preciso que se indague se ela é corretamente aplicada às relações jurídicas (Cotait, 1996). Para tanto, basta verificar se os princípios que regem a Lei 8.666/93 são seguidos. Os resultados da pesquisa empírica revelaram que nenhum dos princípios legais e constitucionais são corretamente aplicados nas transações entre público e privado envolvendo a compra de alimentos.

A não-publicação dos julgamentos das licitações na sua íntegra e das relações de compras por diversos órgãos públicos ferem o *princípio da publicidade*. Neste aspecto, os resultados da pesquisa empírica mostraram que são poucas as administrações públicas que aplicam corretamente o artigo 16º da Lei 8.666/93.

Os resultados da pesquisa mostraram que o fornecimento dos alimentos objetos da análise para o setor público é raramente realizado pelas grandes empresas do setor. Mostraram também que este fornecimento está concentrado nas mãos

de poucas empresas. Nas licitações estaduais cinco delas respondem por quase metade das compras públicas de açúcar, arroz, farinha de trigo, carne de frango e óleo de soja. Nas licitações municipais realizadas em 1997 somente oito empresas adjudicaram contratos com a SEMAB, num valor total de R\$86,5 milhões para o fornecimento de açúcar, arroz, leite em pó integral, carne de frango e óleo de soja. Não houve impessoalidade na contratação de familiares para o fornecimento de carne de frango à Secretaria Municipal de Abastecimento de São Paulo. Estas licitações não parecem estar garantindo o *princípio da isonomia*.

A análise das compras municipais teve a felicidade de permitir a verificação da existência de advocacia administrativa na prefeitura de São Paulo. O patrocínio de interesses particulares no exercício de uma função pública ferem o *princípio da moralidade administrativa*. As atitudes aéticas destes administradores públicos caracterizam o comportamento oportunista descrito na seção teórica.

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

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

Fazer cumprir a lei é de responsabilidade dos órgãos de controle, dos Tribunais de Contas. Mas como exigir o controle efetivo de uma instituição cujos membros são indicados pelo Legislativo, que por sua vez sofre forte influência do Executivo? Como exigir idoneidade em um processo de controle estruturado desta forma? A que serve a manutenção de instituições

desenhadas para falhar, esvaziadas das suas funções?

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

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANDEIRA DE MELLO**, Celso A. *Curso de Direito Administrativo*. Malheiros Editores, 6ª edição, 1995.
- BRESSER PEREIRA**, Luis C. Proposta para aprofundar a Lei de Licitações, in: *Gazeta Mercantil*, 27 de setembro, 1996.
- BEZERRA**, Marcos O. *Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil*. Relume-Dumará: ANPOCS, Rio de Janeiro, 1995.
- CASTRO**, Carlos Borges de. *Desvios na Licitação*. IMESP. 1994.
- COASE**, Ronald H. The nature of the firm, in: *Economica*, London, vol. 4, nº16, pp. 386:485, 1937.
- COSTA**, André L. Sistema de compras: a Lei de Licitação e a função de compras da empresa privada. Dissertação de Mestrado, FGV, 1994.
- COTAIT**, Elinor C. As licitações, in: *O Estado de São Paulo*, 30 de abril de 1996.
- DIÁRIO OFICIAL** da União. Anteprojeto da Nova Lei de Licitações. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Ano CXXXV, nº 33, Seção 1, pp. 3078:3089, 1997.
- DIÁRIO OFICIAL** do Estado de São Paulo. Volume 107, nº 1 a 251, 1997.

DIÁRIO OFICIAL do Município de São Paulo.
Ano 41, nº106 e nº 146, 1996.

DIÁRIO OFICIAL do Município de São Paulo.
Ano 42, nº 1 a 253, 1997.

JORNAL DA TARDE, 09 de setembro de 1997.
Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores, 22ª edição, 1997.

MOREIRA NETO, Diogo de F. Moralidade administrativa: do conceito à efetivação, in: *Revista de Direito Administrativo*, nº190, pp. 1:44, out/dez 1992.

RUFFIN, R. J. Modern price theory, in: Scott, Foresman and Co., Glen View, III, 1988.

WILLIAMSON, Oliver E. *The economics institutions of capitalism*. Free Press, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. *The mechanisms of governance*. Oxford University Press, 1996.