

Contratos de obra: uma análise a partir da perspectiva dos custos de transação

Michele URRUTIA HEINZ (FURG) - michelleurrutia@bol.com.br

Ana Paula Capuano da Cruz (FURG) - anapaulacapuanocruz@hotmail.com

Marco Aurélio Gomes Barbosa (FURG) - marcobarbosa@furg.br

Resumo:

Esta pesquisa buscou identificar os custos de transação existentes nos contratos de licitação de obra firmados por uma Universidade Federal, a partir dos conceitos de racionalidade limitada, oportunismo e incerteza dos agentes. Foi realizada uma pesquisa qualitativa, por meio da técnica de análise de conteúdo dos seguintes documentos: contrato, termo aditivo e parecer jurídico. Os documentos que serviram de base à pesquisa foram extraídos de uma amostra de 30 processos de contratação de obra, iniciados e finalizados no período de 2007 a 2016, período este, caracterizado por expressivo crescimento orçamentário na instituição pesquisada, em virtude do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Os achados indicam que aproximadamente 76% dos contratos analisados encontram-se incompletos, evidenciando a existência de custos de transação, derivados de falhas contratuais, que em sua maioria decorreram de alterações de prazo e do objeto, conseqüentes da racionalidade limitada e incerteza dos agentes, que facilitam a presença do oportunismo, uma vez que a minuta de contrato utilizada é padrão para todos os contratos firmados, e os fornecedores contratados eventualmente se repetem, o que sugere que possuem conhecimento prévio sobre os procedimentos adotados pela Instituição.

Palavras-chave: *Contratos de obra. Falhas contratuais. Custos de Transação.*

Área temática: *Abordagens contemporâneas de custos*

Contratos de obra: uma análise a partir da perspectiva dos custos de transação

RESUMO

Esta pesquisa buscou identificar os custos de transação existentes nos contratos de licitação de obra firmados por uma Universidade Federal, a partir dos conceitos de racionalidade limitada, oportunismo e incerteza dos agentes. Foi realizada uma pesquisa qualitativa, por meio da técnica de análise de conteúdo dos seguintes documentos: contrato, termo aditivo e parecer jurídico. Os documentos que serviram de base à pesquisa foram extraídos de uma amostra de 30 processos de contratação de obra, iniciados e finalizados no período de 2007 a 2016, período este, caracterizado por expressivo crescimento orçamentário na instituição pesquisada, em virtude do programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Os achados indicam que aproximadamente 76% dos contratos analisados encontram-se incompletos, evidenciando a existência de custos de transação, derivados de falhas contratuais, que em sua maioria decorreram de alterações de prazo e do objeto, conseqüentes da racionalidade limitada e incerteza dos agentes, que facilitam a presença do oportunismo, uma vez que a minuta de contrato utilizada é padrão para todos os contratos firmados, e os fornecedores contratados eventualmente se repetem, o que sugere que possuem conhecimento prévio sobre os procedimentos adotados pela Instituição.

Palavras-Chave: Contratos de obra. Falhas contratuais. Custos de Transação.

Área temática: Abordagens contemporâneas de custos

1 INTRODUÇÃO

O programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) gerou expressiva ampliação do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), proporcionando significativa expansão física. O REUNI foi instituído por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 e trouxe como consequência um crescimento na contratação de obras, ampliando o número de contratos firmados pelas universidades. Como os contratos não são perfeitos, o crescimento do volume de transações realizadas pelas IFES implicou mais esforço à administração pública no sentido de uso e controle orçamentários, pois há custos envolvidos nas transações que representam riscos contratuais, exigindo mais governança (TADELIS ; WILLIAMSON, 2010).

Dentre os elementos constituintes dos processos de licitação de obras, destacam-se: o contrato, o termo aditivo e o parecer jurídico que fundamenta decisões relevantes do processo. O contrato refere-se a “todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (BRASIL, 1993). Ele é um instrumento obrigatório para as modalidades de licitação de tomada de preço e concorrência, assim como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação (BRASIL, 1993). Nele também são permitidas alterações: mediante modificações do projeto para adequação técnica

do objeto, quando se fizer necessário; em decorrência de acréscimo ou diminuição quantitativa de seu objeto, dentro dos limites permitidos, que são os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% do valor inicial atualizado do contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% para os seus acréscimos (BRASIL, 1993).

Sendo assim, em seu inciso 6º a Lei 8.666/96 prevê e permite que ocorram modificações no contrato, porém estas devem ser registradas por meio de Aditamento. Deste modo, o termo aditivo é o instrumento legal no qual são registradas todas as mudanças contratuais que caracterizam alteração do contrato. Cabe salientar que toda prorrogação ou alteração contratual deve ser antecedida de justificativa, contendo uma descrição minuciosa dos fatos que motivaram a solicitação, assim como da análise jurídica da minuta do termo aditivo, resguardando a legalidade (BRASIL, 1993). Já o apostilamento é a “variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas [...] não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento” sendo assim, não necessita de um parecer interno, pois o apostilamento não modifica o contrato (BRASIL, 1993).

Diante deste cenário, esta pesquisa explora os custos de transação gerados pelos contratos de obra firmados por uma Universidade Federal, a partir da implantação do REUNI. A proposta consiste em identificar as falhas contratuais presentes nos contratos que, especialmente por meio de termo aditivo e parecer interno, geraram custos de transação, identificando-se se, e de que forma, a racionalidade limitada, o oportunismo e a incerteza dos agentes afetaram este processo. De forma geral, o objetivo é analisar os contratos de obra firmados por uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), sob a perspectiva dos custos de transação, buscando-se responder o seguinte questionamento: **Como as fricções (falhas) existentes nos contratos de obra geram custos de transação?**

A partir da análise das falhas existentes nos contratos firmados por uma IFES do estado do Rio Grande do Sul, à luz da Teoria dos Custos de Transação, busca-se contribuir com os gestores e com a sociedade, que paga seus impostos e gera recursos públicos, proporcionando a reunião de informações que facilitem a compreensão dos custos oriundos das transações efetuadas nos contratos, estimulando o melhoramento do processo, isso porque, a ampliação de informações acerca dos contratos, poderá reduzir os custos de transação, retificando as falhas contratuais encontradas.

2 REVISÃO TEÓRICA

2.1 Teoria dos Custos de Transação

A Teoria dos Custos de Transação surgiu da evolução de ideias de Coase (1937), que em sua publicação *“The Nature of the Firm”* buscou a definição de empresa considerando o sistema econômico, destacando a existência dos custos ocorridos nas negociações, e como este custo não estava ligado à produção da firma, mas sim a uma transação que era efetuada no mercado, Coase denominou-os custos de transação.

A partir da publicação de Ronald Coase, foi estabelecida a Nova Economia Institucional que através da abordagem econômica utilizada apresentou conceitos de mercado e firma, tratando esta como uma estrutura de governança e um nexo de contratos,

sistematizando a relação entre o Direito e a Economia na base da Teoria das Organizacionais (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005).

Segundo Williamson (1998), o programa de economia dos custos de transação é produto de dois campos da economia, que são a Nova Economia Institucional e a Organização; a primeira parte, trata do ambiente institucional, analisando questões referentes aos contratos, leis, normas; enquanto a segunda, trata das Instituições de governança. O objetivo primordial da nova economia institucional, assim chamada de Economia dos Custos de Transação (ECT), “é o de estudar o custo das transações como o indutor dos modos alternativos de organização da produção (governança), dentro de um arcabouço analítico institucional” (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 1995, p. 15).

De acordo com Williamson (1985), os custos de transação podem ser separados em dois tipos principais: os custos *ex ante* e os custos *ex post*, sendo respectivamente, aqueles custos de preparação, elaboração e negociação de um acordo, e aqueles referentes à manutenção de um acordo, que ocorrem quando há adaptações ou complementações, ou seja, quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas. Williamson (1985), apresenta quatro maneiras em que os custos *ex post* podem acontecer: (i) devido à falta de alinhamento do acordo; (ii) custos de barganha incorridos para corrigir distorções após o acordo; (iii) custos de configuração e funcionamento das estruturas de governança para solucionar possíveis disputas, e (iv) custos de efetivação de uma união segura.

Assim, para Williamson (1988), o objeto de análise da Teoria dos Custos de Transação (TCT) é a própria transação, ela é a unidade básica de análise, a mais importante, cuja dimensão é a especificidade dos ativos. Desse modo, alinhar as transações com estruturas de governança é o objeto da teoria; logo as empresas utilizam-se dos mecanismos de governança para realizarem as escolhas acerca de suas atividades econômicas.

Williamson (1996) destaca três tipos específicos de estrutura de governança – os mercados, as estruturas híbridas e as hierarquias – indicando que os aspectos que as diferenciam são: a intensidade dos estímulos, os controles administrativos, a adaptação e o direito dos contratos. A estrutura de governança, a partir do mercado, tem um controle menor sobre o comportamento dos indivíduos e o sistema básico de ajuste é via preço, enquanto a híbrida é uma forma de coordenação dos indivíduos através de sistemas de incentivos e contratos que permitam o controle da racionalidade limitada e do comportamento oportunista, já a estrutura hierárquica ocorre quando há a internalização total (integração vertical) das atividades em uma única organização (WILLIAMSON, 1985).

Resumidamente, Tadelis e Williamson (2010), apontam que os mercados se configuram como espaços onde são comprados produtos e insumos e as hierarquias são os locais onde a produção de fato se materializa, sendo assim, a escolha pelo tipo de estrutura depende: da frequência com que as transações ocorrem; da especificidade dos ativos e da incerteza associada à transação.

Para Williamson (1985), o estudo da economia dos custos de transação implica nas formas alternativas pelas quais irão trocar as interfaces, sendo que, o mais adequado para a mediação de uma transação, dependerá das características subjacentes da transação em questão e dimensionar as transações, com especial atenção à sua especificidade patrimonial são características cruciais para esta escolha.

2.2 Custos de Transação

Custos de transação são gastos incorridos para planejar e monitorar as estruturas de governança (RIORDAN; WILLIAMSON, 1985). Para Coase (1937), sempre que houver custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações tornam-se custosas e os mercados falharão em alcançar um equilíbrio eficiente. Estes custos surgem a partir da constatação de que os contratos são imperfeitos, em virtude de características comportamentais dos agentes que os operacionalizam, tais como racionalidade limitada, assimetria de informação, oportunismo e incerteza, além da especificidade dos ativos. Assim, custos de transação são imperfeições que ocorrem em virtude das fricções, ou seja, dos custos existentes no funcionamento da empresa (WILLIAMSON, 1985).

As empresas, segundo Williamson (1985), agem de maneira intencional ao adiarem as restrições administrativas que podem ser interpretadas como falhas de gerenciamento. Assim, a ETC concentra-se na avaliação de falhas dos mais variados tipos (WILLIAMSON, 1985). Segundo o autor, se as organizações concentrassem a devida atenção em falhas, evitariam uma conclusão equivocada de que possuem uma sequência ininterrupta de sucesso.

Deste modo, Williamson (1985) apresenta três atributos básicos que definem a transação, que são: a frequência; a incerteza e a especificidade dos ativos envolvidos, os quais são responsáveis pela determinação do tipo de estrutura que será utilizado pela organização. De forma similar, Zanella *et al* (2015) mencionam que o arcabouço teórico da TCT tem como foco de análise o estudo sobre a formação das estruturas de governança, cujos pressupostos teóricos básicos são: os atributos de transação, ou seja, frequência, incerteza e especificidade dos ativos; enquanto os pressupostos comportamentais são: oportunismo e racionalidade limitada.

A racionalidade, de acordo com Simon (1972, p. 362) refere-se a uma maneira de comportamento, “adequado à realização de objetivos determinados, dentro dos limites impostos por condições e restrições determinadas”. De acordo com o autor, as teorias do comportamento racional podem prescrever e descrever comportamentos, ou seja, como pessoas ou organizações devem se comportar para alcançar certos objetivos sob certas condições e como podem de fato, se comportarem (SIMON, 1972). Desse modo, as teorias que abordam o comportamento racional preocupam-se com as restrições sobre as capacidades de processamento de informação dos agentes, que é denominada de racionalidade limitada (SIMON, 1972).

Simon (1972), lista três limites inerentes à racionalidade perfeita, que são: incerteza sobre as consequências que cada alternativa pode proporcionar; informações incompletas sobre o conjunto de alternativas e a complexidade que impede que os cálculos necessários sejam realizados. Sendo assim, a racionalidade é limitada pelo fato de o ator possuir apenas informações incompletas sobre as inúmeras possibilidades de alternativas (SIMON, 1972).

Nesta mesma linha de pensamento, Williamson (1998), entende a racionalidade limitada, como um comportamento que é intencionalmente racional, mas apenas limitado, assim como a condição cognitiva a que se refere e a condição de auto- interesse. De acordo com Williamson (1998), os agentes econômicos são sempre capazes de estabelecer uma relação de preferência entre quaisquer pares de alternativas pertencentes ao seu conjunto de escolha. Para efeito desta pesquisa, considera-se a racionalidade limitada como sendo a incapacidade de o agente prever todos os elementos existentes e necessários para elaborar um contrato completo, ou seja, um contrato que não necessite de ajustes ao longo de sua vigência.

Williamson (1985) define oportunismo como a busca do interesse próprio com malícia, decorrente da presença de assimetria de informação, dando origem a problemas de

risco moral e seleção adversa. Segundo o autor, existem ações oportunistas que buscam por meio de manipulação ou omissão de intenções e/ou informações, auferir lucros, que alterem a configuração inicial do contrato, podendo gerar conflitos no âmbito das relações contratuais que regem as transações entre os agentes econômicos nos mercados. Desta forma, Williamson (1979), defende que o oportunismo é uma variedade de buscas de interesse próprio, considerando que não é necessário que todos os agentes sejam apreciados em grau idêntico, em virtude de que mesmo entre os menos oportunistas, a maioria tem o seu preço.

Para Carson, Madhok e Wu (2006), a volatilidade e a ambiguidade, quando presentes em uma negociação, potencializam a probabilidade de manifestação de comportamento oportunista, isso porque a volatilidade permite a renegociação de acordos entre partes, permitindo que interesses próprios propensos ao oportunismo possam se manifestar, assim como a ambiguidade, pode permitir a oportunidade de enganar. Quanto à definição operacional de oportunismo desta pesquisa, este é entendido como a manifestação ou a oportunidade da ação em busca do interesse próprio; o fornecedor contratado pode utilizar-se de cláusulas previstas em busca do interesse próprio, como por exemplo, a previsão de reajuste de prazo, ou seja, o contratado pode solicitar aumento de prazo, justificando o imprevisto, porém, este prolongamento no prazo do contrato, justificará conseqüentemente a solicitação de reajuste anual, desta forma, sua intenção oportunística faz com que haja aumento no prazo para justificar sua intenção que é obter o reajuste. Assim, como a contratante, que autoriza o procedimento, uma vez que está previsto, sem analisar de maneira particular cada caso, buscando seus interesses próprios, visto que esta análise demandaria mais tempo e esforço, que talvez não haja interesse em disponibilizar.

Quanto aos atributos da transação, no que se refere à frequência, segundo Williamson (1985), ela surge a partir de uma decisão sequencial, podendo ocorrer de maneira única, ocasional e recorrente. Nesta pesquisa, considera-se frequência como sendo o número de vezes que cada transação aconteceu.

Williamson (1985) aponta incerteza como sendo a presunção suficiente, de que uma transação possa vir representar um problema de decisão adaptativa e sequencial. Trata-se de um elemento que surge de uma necessidade adaptativa, sendo que os ativos específicos estão consideravelmente sujeitos a incerteza do mercado e do desenvolvimento tecnológico, ficando propensos ao risco de eficácia da licitação (WILLIAMSON, 2002). Nesta pesquisa, a incerteza é explorada por meio da verificação da utilização, por parte do agente, de recorrer à procuradoria jurídica, em busca de embasamentos legais que apontem segurança sobre alterações solicitadas, quando já previstas em lei ou contrato, que é o caso do termo aditivo usado para solicitar reajuste previsto em acordo, quando o mesmo poderia ser encaminhado via apostilamento – documento no qual se registram aplicações de cláusulas já previstas em contrato, conforme prevê a Lei 8.666/93, em seu artigo 65, não havendo a necessidade de análise jurídica interna (BRASIL, 1993).

Quanto à especificidade dos ativos, Williamson (1985) a define como sendo o quanto determinado investimento é específico para aquela atividade e quanto é custosa sua realocação em virtude da perda do valor, distinguindo-se em seis tipos de especificidade dos ativos: localização, ativos físicos, ativos humanos, ativos dedicados, marca e temporal. Este elemento não será analisado neste estudo.

No que se refere à assimetria de informação, esta ocorre quando há informação monopolizada sobre dada transação, por apenas uma das partes envolvidas, ou seja, uma conhece algo que a outra parte desconhece, podendo ocasionar problemas na elaboração de contratos, como a seleção adversa e o risco moral (ZYLBERSZTAJN, 2005). Segundo Williamson (1985), as assimetrias de informações podem ocorrer de duas maneiras distintas

nos contratos de execuções; a mais conhecida ocorre quando uma das partes tem mais conhecimento sobre o que faz, porém também pode acontecer quando uma das partes descobre o que o outro fez, dando origem a uma negociação perigo. Idealmente os contratos devem iniciar com uma descrição dos atores humanos de maneira mais realista, considerando a existência dos pressupostos comportamentais dos agentes (WILLIAMSON, 2002). Neste contexto, o autor afirma que todos os contratos complexos são inevitavelmente incompletos, em virtude da necessidade de adaptação ao surgimento de imprevistos que ocorrem devido a lacunas, erros e omissões no contrato original.

Deste modo, os contratos são considerados: incompletos, devido à racionalidade limitada; acordos (promessas), por causa do oportunismo; sua ordem judicial de conflitos é limitada, em virtude da falta de confiança entre os negociadores; as partes são bilateralmente dependentes, em razão da transação específica dos investimentos (WILLIAMSON, 2002). Assim, considerando que a aquisição de um bem ou serviço consiste em uma contratação, regida por parâmetros de negociação definidos em um documento, Coase (1937) entende que este documento deve contemplar todas as possíveis implicações da negociação, tanto antes quanto depois da efetivação do objeto do contrato, pois os contratos têm custos elevados para elaboração e cumprimento, de modo que as garantias de ambas as partes devem ser respeitadas.

Segundo Carson, Madhok e Wu (2006), ajustes realizados após a negociação são problemáticos, em virtude dos contratos serem inflexíveis, sendo que para ocorrer alterações depois da sua efetivação, os acordos devem ser desfeitos e renegociados para acomodar a mudança, enfraquecendo desta forma, as capacidades de proteção contratual, no entanto, os contratos que cobrem todas as eventualidades são uma exceção e difíceis de implantar na maioria das situações.

Com base na revisão efetuada, a definição operacional empregada neste estudo para custos de transação, é que estes representam todos os custos necessários para manter um acordo, decorrentes das adaptações e ajustes realizados, ocorridos quando a execução do contrato foi afetada por falhas que modificaram o contrato.

2.3 Estudos Anteriores

Na pesquisa realizada por Marques *et al* (2013), buscou-se identificar os parâmetros fundamentais, através da Economia dos Custos de Transação, que tornam possível controlar os custos por meio de políticas adequadas e transações eficientes. Os autores pesquisaram a gestão de contratos de terceirização dos serviços prestados em uma empresa de mineração que atua no estado do Espírito Santo, comprovando que 22,5% dos contratos indicavam falhas passíveis de custos para a empresa.

Já no setor público, Faria, Ferreira e Gonçalves (2013), analisaram os riscos do pregão eletrônico, embasados nos princípios da Teoria dos Custos de Transação, mensurando os riscos dos contratos, classificando as organizações em três grupos de risco, sendo que o grupo de alto risco apresentou maiores escores nos itens: oportunismo, racionalidade limitada, incerteza e especificidade dos ativos. Os autores concluíram que os órgãos públicos devem se precaver contra atitudes oportunistas dos fornecedores.

Silva e Brito (2013), se propuseram compreender o comportamento oportunista por meio dos conceitos de incerteza, racionalidade limitada e especificidade dos ativos, embasados na Teoria dos Custos de Transação. Os autores concluíram que a racionalidade limitada e a especificidade dos ativos influenciam de maneira substancial o comportamento oportunista dos agentes. Assim como os estudos citados, esta pesquisa buscou identificar quais os contratos analisados encontravam-se completos, procurando evidenciar a

racionalidade limitada, o oportunismo e a incerteza existentes nos contratos, no entanto, difere-se dos demais na aplicação, que ocorreu por meio da análise dos contratos de obra, termos aditivos e parecer jurídico, que geraram os custos de transação para uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para que se pudesse responder como as fricções existentes nos contratos de obra geram custos de transação, foram analisados 30 processos de obra firmados por uma Instituição Federal de Ensino Superior, a partir do olhar da Economia dos Custos de Transação. Trata-se de uma pesquisa documental, operacionalizada por meio da análise de conteúdo dos contratos de obra, seus respectivos termos aditivos e parecer jurídico.

De acordo com Bardin (2011), a análise de conteúdo é uma técnica que deve ser empregada a partir de três etapas: (i) a pré-análise (fase de organização, leitura, detalhamento dos objetivos, elaboração de embasamentos à interpretação); (ii) a exploração do material (codificação), e (iii) tratamento dos resultados e interpretação (classificação dos elementos, de acordo com suas semelhanças e diferenças e desenvolvimento das categorias que serão interpretadas). Na análise de conteúdo, segundo Caregnato e Mutti (2006), é considerada a presença ou a ausência de uma característica específica do conteúdo, contida em algum fragmento de mensagem, deste modo, elaborou-se uma listagem de todos os documentos que alteraram os contratos, buscando identificar o que sua presença ou ausência representa, e se o mesmo classifica-se como custo de transação.

Para execução da pesquisa, inicialmente foram identificados os processos de obra iniciados a partir de 2007 e que, na ocasião do início da investigação, já haviam sido concluídos. A escolha por este período ocorreu em virtude do investimento realizado pelo REUNI ter iniciado a partir de 2007, permitindo desta forma, acompanhar ampliação do orçamento. De acordo com o engenheiro fiscal das obras da IFES pesquisada, havia 112 contratos de obra iniciados a partir de 2007 e encerrados. Foram selecionados 3 processos de cada um dos 10 anos compreendidos pelo horizonte temporal definido para execução desta pesquisa. A seleção deu-se em virtude da acessibilidade no setor de compras e arquivo geral da Universidade. Após, buscou-se: (i) identificar contratos completos (aqueles em que não precisaram de nenhum ajuste) e incompletos (aquele que necessitaram de ajuste); (ii) analisar riscos dos contratos através da identificação da presença da racionalidade limitada, frequência e incerteza, e (iii) identificar indícios de oportunismo por parte dos fornecedores (por meio de problemas de entrega fora do prazo, acompanhadas de solicitação de reajuste ou solicitações de acréscimo ao objeto).

Os objetos escolhidos para análise foram separados em 3 categorias, sendo a primeira representada pelo documento do contrato, a segunda, pelo termo aditivo e a última, pelo parecer jurídico interno, dos quais foram extraídas as informações resumidas no Quadro 1.

Quadro 1 - Categorias de Análise

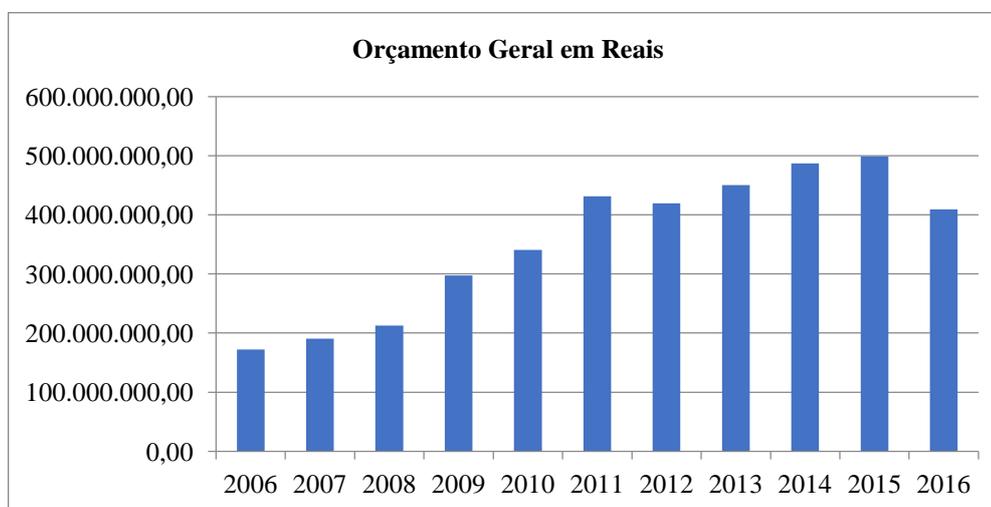
Contrato	Termo Ativo	Parecer Jurídico
Modalidade de licitação	Número	Número
Número do contrato	Objeto	Solicitação enviada para análise
Objeto	Alteração ocorrida	Parecer
Prazo de entrega da obra	Tipo: 1º, 2º, 3º, 4º e 5º	Consequência (deferido / indeferido)
Vigência do contrato		
Valor		
Inexecução e rescisão contratual		
Data de celebração		

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos documentos analisados na pesquisa.

Para análise dos processos de licitação, foram tomadas como base as categorias elencadas no Quadro 1. Os dados extraídos dos documentos que serviram de base à pesquisa foram tabulados em planilha eletrônica e analisados com base na técnica de análise de conteúdo.

Deste modo, esta pesquisa explora os custos de transação gerados pelos contratos de obra firmados por uma Universidade Federal, a partir da implantação do REUNI, que iniciou em 2007, ampliando o orçamento e os investimentos realizados na Universidade. Na Figura 1 ilustra-se a evolução do orçamento da IFES durante o período considerado nesta análise, reforçando assim, a importância de otimizar os recursos públicos e buscar minimizar os custos de transação.

Figura 1- Orçamento Geral



Fonte: Elaboração dos autores com base no Boletim Estatístico da IFES

O crescimento orçamentário ilustrado na Figura 1 proporcionou a ampliação de obras e reformas na Instituição, que foram formalizadas por meio de contratos, os quais são consequência de um processo licitatório, que dependendo do valor da obra podem ocorrer por meio de tomada de preços, dispensa de licitação, convite, entre outras modalidades. O contrato registra o aceite do projeto de execução apresentado pelo vencedor, formalizando o acordo entre as partes.

A proposta desta pesquisa consiste em identificar as falhas contratuais presentes nos contratos que, especialmente por meio de termo aditivo e parecer interno, geraram custos de transação, identificando-se se, e de que forma, a racionalidade limitada, o oportunismo e a incerteza dos agentes afetaram este processo.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os itens listados no Quadro 1 permitiram verificar o tipo de licitação de cada contrato, sendo apontado que a maioria foi executado por tomada de preços (25), seguidos das modalidades de dispensa de licitação (2) e convite (3). Assim, foi possível identificar o objeto de contratação, o prazo estipulado para conclusão da obra, a vigência do contrato, seu valor, previsão de inexecução e rescisão contratual existente e data inicial.

Pela análise do termo aditivo, identificou-se qual objeto do contrato este documento pretende modificar, qual alteração ele proporcionou, bem como quantas alterações foram executadas por contrato. De forma geral, estas informações subsidiaram a conclusão de que os contratos são incompletos. Quanto ao parecer jurídico verificaram-se algumas preocupações, salientados pelo procurador, quanto à lentidão da execução de uma obra, para a qual foi elaborado um termo de rescisão e impedimento em contratar com a Instituição por dois anos, como punição. Assim como a advertência de um fornecedor em virtude do descumprimento do cronograma. Também se constatou que um contrato teve uma solicitação de prorrogação indeferida.

Estas informações subsidiaram a elaboração da análise do processo, quanto ao tratamento dos resultados e interpretação, contendo os dados encontrados em cada processo apreciado, que são: alterações contratuais ocorridas, a informação se o contrato é completo ou incompleto, limite previsto no contrato para acréscimo ou supressões de valor, ocorrência e quantidade efetuadas para prorrogação de prazo, que embasaram a interpretação dos dados, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Características dos Contratos de Obra

Racionalidade limitada			Frequência		Incerteza	Oportunismo	
Ano	Tipo de Contrato	Valor do Contrato	Prorrogação de prazo (frequência)	Inclusão de Gerenciamento de resíduos	Utilização de parecer jurídico para reajuste	Prorrogação seguida de reajuste	Alteração do Projeto inicial - Acréscimos ao objeto
2007	Incompleto	397.272,89	4	Não	Não	2	Não
2007	Incompleto	319.334,20	1	Não	Não	0	Sim (2)
2007	Incompleto	356.487,30	1	Não	Não	0	Sim (2)
2008	Incompleto	207.433,10	0	Não	Sim (3)	0	Sim (3)
2008	Incompleto	824.060,68	0	Não	Não	0	Não
2008	Completo	335.730,00	0	Não	Não	0	Não
2009	Incompleto	3.984.809,42	3	Não	Sim (1)	0	Sim (3)
2009	Incompleto	1.247.627,21	5	Não	Não	2	Não
2009	Incompleto	404.526,52	1	Não	Não	1	Não
2010	Incompleto	213.699,10	1	Não	Não	0	Não
2010	Incompleto	293.057,07	2	Não	Não	1	Sim (2)
2010	Incompleto	315.998,15	2	Não	Não	0	Não
2011	Incompleto	458.445,74	7	Não	Não	1	Sim (1)
2011	Incompleto	914.649,69	6	Sim	Sim (1)	3	Sim (1)
2011	Completo	332.000,00	0	Não	Não	0	Não
2012	Incompleto	956.473,53	2	Sim	Sim (1)	1	Sim
2012	Incompleto	1.155.501,47	2	Sim	Não	0	Sim
2012	Incompleto	109.725,66	4	Sim	Não	2	Sim
2013	Incompleto	251.975,95	4	Não	Sim (2)	1	Não

2013	Incompleto	115.193,03	2	Não	Não	0	Não
2013	Incompleto	164.129,95	1	Não	Não	0	Não
2014	Completo	62.112,18	0	Não	Não	0	Não
2014	Incompleto	26.990,82	1	Não	Não	0	Não
2014	Completo	106.108,40	0	Não	Não	0	Não
2015	Incompleto	369.812,69	1	Não	Não	0	Sim
2015	Incompleto	255.625,22	0	Não	Não	0	Sim(1)
2015	Incompleto	570.447,56	1	Não	Não	0	Não
2016	Completo	47.912,45	0	Não	Não	0	Não
2016	Completo	170.000,00	0	Não	Não	0	Não
2016	Completo	319.987,21	0	Não	Não	0	Não

Fonte: elaborado com base nos dados da pesquisa

No estudo realizado por Marques *et al* (2013) foi apontando que 77,5% dos contratos investigados encontravam-se completos, enquanto 22,5% evidenciaram falhas. Esta pesquisa, no entanto, identificou o inverso: 76,66% dos contratos encontravam-se incompletos. Os contratos considerados incompletos, nesta análise, são aqueles que necessitaram de algum tipo de alteração contratual, caracterizando a limitação dos agentes e evidenciando a **racionalidade limitada**. Ainda, torna-se relevante salientar que os contratos caracterizados como completos dizem respeito a obras de menor valor ou pequenas reformas.

Verificou-se a **frequência**, por meio do uso recorrente do termo aditivo para solicitar prorrogação de prazo, salientando que um dos contratos analisados sofreu 7 (sete) alterações de prazo e outros tiveram 3 (três) acréscimos no objeto. Desta maneira, fica evidente que o plano de execução da obra (seu cronograma), não foi planejado, executado ou fiscalizado de maneira eficiente, ocasionando custos adicionais, relacionados ao tempo para a conclusão da obra. Dos 30 processos analisados nesta pesquisa, 20 recorreram à prorrogação de prazo, ou seja, 66% dos contratos geraram custos adicionais em virtude de dificuldades no cumprimento do cronograma proposto na ocasião da contratação.

A **incerteza** foi identificada em alguns contratos, os quais solicitaram parecer jurídico para enviar pedido de reajuste anual previsto em contrato, quando o mesmo poderia ser realizado por meio de apostilamento, uma vez que esta solicitação não altera o contrato. O uso deste documento economizaria os serviços de análise jurídica e eliminaria a necessidade de elaboração de um termo aditivo. No entanto, cumpre salientar que sua ocorrência não é muito expressiva, tendo em vista que apenas 5 processos utilizaram este recurso.

Quanto ao **oportunismo**, foi verificada uma situação em que ocorreu solicitação de prorrogação de prazo, seguida de pedidos de reajuste, uma vez que ampliado o prazo de entrega, justifica-se a solicitação de alteração no valor contratado. Dentre as solicitações de alteração do objeto, destacam-se pedidos de inclusão do gerenciamento de resíduos e acréscimos no objeto contratado, ou seja, inclusão de itens que não constavam na proposta vencedora. Embora permitida por lei, esta volatilidade potencializa a manifestação do comportamento oportunista, uma vez que permite renegociação. Este procedimento ocorreu em 40% dos casos analisados. No que se refere ao gerenciamento de resíduos, cabe salientar que o mesmo ocorreu em virtude da Universidade analisada ter assinado um termo de compromisso ambiental com a Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler (FEPAM), cujos termos exigiam o gerenciamento ambiental dos resíduos sólidos da construção civil dentro do campus. Porém a primeira solicitação de alteração referente a este objeto, nesta análise, ocorreu em 2011 e se repetiu nos anos de 2012 e 2013, ou seja, este fato modificador poderia ter sido incluído nos demais processos subsequentes, visto que era um

vezes; Estima e FP, oito (8) vezes cada; Job, cinco (5) vezes e Knuth, quatro (4) vezes, caracterizando o conhecimento que os mesmos possuem com o processo de contratação. A seguir, são destacadas as principais fricções dos contratos firmados entre as empresas que mais prestaram serviço à universidade e integram a amostra (30 processos) estudada.

Um processo da empresa AltesCoradi, o qual encontrou-se incompleto, apresentou 6 prorrogações de prazo e a inclusão do gerenciamento de resíduos; dois da empresa LNB, dos quais um apresentou duas prorrogações de prazo e o outro uma. Da empresa Estima, foram analisados três processos, sendo que em um deles verificou-se ocorrência de prorrogação de prazo, seguida de reajuste; em outro, foram identificadas 3 (três) alterações no objeto, e no terceiro processo, identificaram-se 2 (duas) alterações no objeto, seguidas de uma prorrogação de prazo. A Knuth teve um processo analisado, o qual obteve quatro (4) prorrogação de prazo, sendo 2 (duas) seguidas de reajuste, mais a inclusão de gerenciamento de resíduos. Deste modo, nenhuma dessas empresas analisadas executou seus contratos sem alteração, indicando possivelmente a presença do oportunismo – busca pelo interesse próprio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio desta pesquisa, foi possível visualizar situações que permeiam os contratos de obra de uma IFES. Os achados são semelhantes aos encontrados por Faria, Ferreira e Gonçalves (2013), que evidenciaram o alto risco apresentado pelo oportunismo, racionalidade limitada e especificidade de ativos. Assim como a pesquisa de Silva e Brito (2013), que procurou compreender o comportamento oportunista por meio dos conceitos de incerteza, racionalidade limitada e especificidade dos ativos. Desta maneira, a incerteza dos agentes, frequência das operações, racionalidade limitada e o oportunismo, ocasionaram as falhas contratuais evidenciadas neste estudo, as quais geraram custos decorrentes da manutenção de um acordo, caracterizando assim os custos de transação.

Os resultados indicam que as falhas contratuais que geram custos de transação e riscos à negociação, evidenciadas nesta pesquisa, referem-se principalmente a problemas na previsão de entrega das obras, visto que o fator que mais necessitou modificar os contratos foi o prazo, seguido de acréscimos no objeto, ou seja, ampliação do serviço que foi contratado, que embora previsto no contrato a sua possibilidade, sua ocorrência modifica a licitação, tendo em vista que um fornecedor pode ter estimado em sua proposta, por exemplo, o gerenciamento de resíduos, e por este motivo, apresentou um valor maior, perdendo a concorrência. No entanto, o vencedor pode não ter incluído este gasto em sua proposta, em virtude de estar em busca de seus interesses.

Os custos de transação identificados nesta pesquisa poderiam ser minimizados para os demais contratos, visto que alguns elementos são recorrentes e conhecidos, assim, por estes motivos poderiam ser sanados, através de ações mais efetivas no processo de fiscalização da obra, especialmente quanto ao cumprimento do cronograma, por parte do fornecedor. De forma similar, os agentes poderiam incluir nas próximas propostas de licitação o gerenciamento de resíduos e outros fatos necessários e conhecidos, evitando assim a inclusão posterior de um custo inevitável, tornando o processo mais justo.

A análise de conteúdo dos documentos integrantes dos processos listados na Tabela 1, a partir das categorias pré-definidas no Quadro 1 indica os principais riscos e falhas existentes nos contratos de obra, embasado nos princípios da Teoria dos Custos de Transação, que apontam que os custos de transação são aqueles existentes nas negociações, monitoramento, coordenação e manutenção do contrato. Eles decorrem da imperfeição existente nos contratos,

derivada a partir da racionalidade limitada, assimetria de informação, oportunismo, incerteza e especificidade dos ativos, atributos evidenciados na análise deste estudo, com exceção da especificidade dos ativos. Em síntese, os achados desta investigação demonstram que um dos efeitos das fricções existentes nos contratos de obra da IFES estudada é a realização de desembolsos necessários, ou seja, que poderiam ser evitados. Assim, os riscos inerentes às transações exploradas nesta pesquisa representam um alerta à instituição.

Espera-se que as imperfeições levantadas nesta pesquisa contribuam para melhorar os processos de licitação de obra firmados pela IFES estudada. Por fim, cumpre reconhecer que os resultados apresentados são decorrentes e uma amostra de 30 processos de contratação de obra selecionados a partir de um universo de 112 processos, não podendo ser generalizados. Como sugestão para pesquisas futuras, recomenda-se abranger a especificidade de ativos na análise, explorando-se também esta dimensão, bem como a consideração de mais Instituições Federais de Ensino Superior, como estratégia para fornecer um retrato mais amplo dos processos de licitação de obras no ambiente de universidades federais brasileiras.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 2. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 10.08.2017.

CAREGNATO, R. C. A.; MUTTI, R. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto & Contexto Enfermagem**, v. 15, n. 4, p. 679–84, 2006.

CARSON, S. J.; MADHOK, A.; WU, T. Uncertainty, Opportunism and Governance: The Effects of Volatility and Ambiguity on Formal and Relational Contracting. **Academy of Management Journal**, v. 49, 2006.

COASE, R. The Nature of the Firm. **Economica**, New Series, v. 4, n. 16, 1937.

FARIA, E. R, FERREIRA, M. A. M.; GONÇALVES, M. Avaliação dos Riscos do Pregão Eletrônico: uma Abordagem pela Teoria da Nova Economia Institucional. **Revista de Ciências da Administração**, v. 15, n. 37, p. 211–227, 2013.

MARQUES, R. A.; CERDEIRO, K. N.; VIEIRA, L. M.; MARQUES, M. L. Gestão de Contratos a Luz da Economia dos Custos de Transação (ECT). In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 10., 2013, Resende. **Anais...** Rio de Janeiro, 2013. p. 1-12.

RIORDAN, M; WILLIAMSON, O. E. Asset specificity and economic organization. **International Journal of Industrial Organization**, v. 3, n. 4, p. 365–378, 1985.

SILVA, A. A; BRITO, E. P. Z. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. **Revista de Administração da Mackenzie**, v. 14, n.1 p. 176–201, 2013.

SIMON, H. A. Theories of bounded rationality. **Decision and Organization**, v.1, n.1, p. 361–

376, 1972.

TADELIS, S.; WILLIAMSON, O. E. **Transaction Cost Economics**. University of California Berkeley, p. 50, 2010. Disponível em: <http://faculty.haas.berkeley.edu/stadelis/tce_org_handbook_111410.pdf>. Acesso em 10.08.2017.

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, relations contracting**. London: Collier Macmillan Publishers, 1985.

WILLIAMSON, O. E. Corporate Finance and Corporate Governance. **Journal of Finance**, v. 43, n. 3, p. 567–591, 1988.

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

WILLIAMSON, O. E. Transaction Cost Economics: How It Works; Where It is Headed. **De Economist**, v. 146, n. 1, p. 23–58, 1998.

WILLIAMSON, O. E. The theory of the firm as governance structure: from choice to contract. **Journal of Economic Perspectives**, v. 16, n. 3, p. 171–195, 2002.

ZANELLA, C.; LOPES, D. G.; LEITE, A. L. S.; NUNES, N. A. Conhecendo o campo da Economia dos Custos de Transação: uma análise epistemológica a partir dos trabalhos de Oliver Williamson. **Revista de Ciências da Administração**, v. 17, n. 42, p. 64–77, 2015.

ZYLBERSZTAJN, D. Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da Nova Economia das Instituições. 1995. 241 f. **Tese** (Livre Docência em Administração) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

ZYLBERSZTAJN, D.; SZTAJN, R. **Direito & Economia: Análise Econômica do Direito e das Organizações**. 6. ed. Campus: Rio de Janeiro, 2005.