

Otto Gill Sarkis Soares

**Contratação Pública No Brasil: uma
Perspectiva da Economia de Custos de
Transação**

Brasília – DF

2014

Otto Gill Sarkis Soares

Contratação Pública No Brasil: uma Perspectiva da Economia de Custos de Transação

Monografia de Conclusão do curso de Bacharel
em Ciências Econômicas da Universidade de
Brasília

Universidade de Brasília

Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade

Curso de Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Bernardo Mueller

Brasília – DF

2014

Otto Gill Sarkis Soares

Contratação Pública No Brasil: uma Perspectiva da Economia de Custos de Transação

Monografia de Conclusão do curso de Bacharel
em Ciências Econômicas da Universidade de
Brasília

Trabalho aprovado. Brasília – DF, 4 de Julho de 2014:

Prof. Dr. Bernardo Mueller

Orientador

Professor

Convidado 1

Professor

Convidado 2

Brasília – DF

2014

Agradecimentos

Agradeço ao Prof. Bernardo Mueller, orientador deste trabalho, primeiro pelo apoio e instrução, fundamentais para a elaboração da pesquisa, segundo, e mais importante, pela fonte de inspiração intelectual que representa. Foi durante seu curso de Nova Economia Institucional que meu interesse genuíno pela Ciência Econômica surgiu. Agradeço também ao Prof. Bugarin por se disponibilizar a participar da banca examinadora.

Agradeço a todos meus amigos, pela companhia e por todos momentos excepcionais por eles proporcionados.

Agradeço aos meus pais, por todo suporte que sempre ofereceram.

*“Our lives are universally shortened by our ignorance”
(Herbert Spencer)*

Resumo

A controvérsia sobre a qualidade da contratação pública no Brasil é uma das mais recorrentes discussões nos debates de políticas públicas. Argumenta-se frequentemente que os contratos públicos brasileiros são complexos e ineficientes, dificultando e encarecendo transações entre entes privados e governo. No trabalho, o processo de elaboração contratual é analisado sob a perspectiva da Economia de Custos de Transação (TCE), segundo a qual as características fundamentais dos contratos seriam determinadas pela natureza dos riscos contratuais. Spiller (2009) argumenta que o risco de oportunismo de terceiros é um perigo ao qual apenas contratos públicos estariam expostos, exercendo uma forte influência sobre a sua elaboração e tornando-os inevitavelmente mais rígidos e específicos do que contratos puramente privados. Contratos públicos seriam, portanto, inerentemente mais complexos, sendo esse um resultado de equilíbrio dado um determinado arranjo institucional. Na pesquisa, encontramos evidências empíricas que apontam para o oportunismo de terceiros como um fator determinante para a maior rigidez e especificidade dos contratos públicos no Brasil.

Palavras-chaves: Economia de Custos de Transação, Contratos Públicos, Oportunismo de Terceiros.

Abstract

The controversy on public contracting quality in Brazil is one of the most common discussions on the public policy debate. It is frequently argued that public contracts in Brazil are complex and inefficient, making it hard and expensive to engage in transactions with the government. In this work, the process of elaborating contracts is studied based on the Transaction Cost Economics perspective, according to which the fundamental features of the contracts are determined by its contracting hazards. Spiller (2009) argues that only public contracts are exposed to the risk of third party opportunism, this exclusive sort of hazard strongly influences the elaboration of the contracts, making them unavoidably more rigid and specific than purely private contracts. Therefore, public contracts would be inherently more complex, this being an equilibrium result in a given institutional environment. In this research, we find empirical evidence showing that third party opportunism plays a determinant role on the process of elaborating public contracts in Brazil, making them more rigid and specific.

Key-words: Transaction Cost Economics, Public Contracts, Third Part Opportunism.

Lista de ilustrações

Figura 1 – Gráfico de Custos	31
--	----

Lista de tabelas

Tabela 1 – Resultados	41
---------------------------------	----

Lista de abreviaturas e siglas

TCE	<i>Transaction Cost Economics</i>
TPP	Teoria Política Positiva

Lista de símbolos

T_0	Custo político do agente público em face de uma objeção ao processo de contratação.
ρ	Probabilidade da objeção ocorrer.
τ	Probabilidade da objeção ser bem sucedida.
$E(T)$	Custo Esperado do oportunismo de terceiros.
K	Custo de adaptação dos entes públicos e privados ao oportunismo de terceiros.
R	Rigidez Contratual.
c	Custo que terceiro incorre ao efetivar uma objeção.
P	Preço cobrado pela empresa contratada.
p^{bud}	Valor do orçamento direcionado para a contratação (Preço máximo).
p^{min}	Preço mínimo da contratação.
\check{T}_0	Benefícios oriundos da objeção de terceiros.
ζ	Competitividade do ambiente onde os terceiros estão inseridos (Político ou Mercado).

Sumário

	Introdução	21
1	Revisão de Literatura	23
1.1	Economia de Custos de Transação	23
1.2	TCE e Contratos	24
1.3	Teoria Política Positiva	24
1.4	TPP e Contratos Públicos	25
1.5	Contratos Públicos x Privados	26
2	Um modelo de Elaboração Contratual	29
2.1	Modelando o Processo de Contratação	29
2.2	Testando o Modelo	32
3	Contratos Públicos no Brasil: Legislação e Características Gerais . .	35
3.1	Licitações	35
3.2	Contratos Públicos	36
3.3	Punições	37
3.4	Legislação e elaboração contratual	37
4	Metodologia e Resultados	39
4.1	Construção das variáveis dependentes	39
4.2	Construção das variáveis independentes	40
4.3	Resultados	40
4.4	Limitações e Escopo da Pesquisa	41
	Conclusão	43
	Referências	45

Introdução

O tema a ser tratado na pesquisa será a formulação de contratos públicos no Brasil. Contratos públicos aparentam ser caracterizados por procedimentos formalizados, padronizados, burocráticos e rígidos (GREENSTEIN, 1993), enquanto contratos puramente privados destacam-se por sua adaptabilidade e fácil ajustamento em face de dificuldades, caso a relação entre as partes ainda se mostre recompensadora. Spiller (2009) desenvolve uma teoria que visa explicar essa discrepância: ele atribui aos perigos encarados pelo agente formulador as grandes diferenças na estrutura e performance dos contratos públicos e privados.

Os riscos de contratação determinam as características fundamentais dos contratos, públicos e privados (WILLIAMSON, 1979). Nesse contexto, a diferença entre os dois emerge pelo fato de contratos do governo estarem na esfera pública, sujeitos ao escrutínio. Desta forma, mesmo que a formulação de um contrato seja conduzida de forma honesta e lícita, os agentes públicos podem temer objeções motivadas politicamente, ajustando assim a natureza do contrato ex ante para limitar as características cuja proibidade poderia ser questionada. Contratos públicos estarão sempre sobre o risco de objeção de Third Parties (opositores políticos do oficial público, concorrentes não contratado e grupos de interesse) que, por oportunismo ou preocupação honesta com a utilização de recursos, podem repudiar os contratos e adotar procedimentos legais para impedir que entrem em vigor. O oportunismo de third parties, bem como o de governo, impõe severas limitações à adaptabilidade dos contratos públicos. Oficiais públicos terão dificuldade para entrar em uma relação próxima com algum fornecedor, desde que a adaptação contratual não esteja associada à renegociação formal e fundamentada em procedimentos legais. Por isso, além de mais complexo, envolvendo diversas regras e procedimentos, contratos governamentais estarão mais sujeitos aos procedimentos de cunho jurídico/legal. Sobre isso, Spiller (2009) atesta:

“A complexidade “incrementada”, possivelmente necessária para impedir o oportunismo de terceiros, fará com que os contratos públicos aparentem ser ineficientes. Essa ineficiência, no entanto, (...) é uma resposta de equilíbrio aos riscos os quais estão sujeitos os contratos públicos, em particular o perigo de oportunismo de terceiros, uma característica intrínseca de contratos público”.

Williamson (1999) propõe que estruturas organizacionais que não possuam nenhuma alternativa superior factível que possa ser descrita e implementada com ganhos líquidos esperados é considerada eficiente. A proposição ficou conhecida como critério de remediabilidade de Williamson, ao aplicá-lo à situação dos contratos públicos, percebe-se que estes não podem ser taxados de ineficientes se estiverem apenas respondendo aos riscos à eles inerentes. Sendo esse o caso, as “ineficiências” não poderiam ser diretamente remediadas.

Desde as reformas dos anos 90 os contratos públicos no Brasil tem sido alvo de muita polêmica. Privatizações, concessões e parcerias público privadas são constantemente criticadas por sua má condução e ineficiência. Motta (2010) enfatiza que apesar de serem transparentes, é preocupante a eficiência dos mesmos em relação à qualidade dos gastos. Segundo Spiller (2009) e Moszoro e Spiller (2012) haveria uma relação causal entre essas duas características (transparência e ineficiência), sendo que nesse sentido a sujeição ao escrutínio público seria uma “faca de dois gumes”. Com a presente pesquisa, pretende-se contribuir para essa discussão ao testar o modelo apresentado em Moszoro e Spiller (2012) no Brasil, buscando evidências da influência do “risco de oportunismo” na formulação dos contratos. Até o presente momento, não tenho conhecimento de nenhum estudo empírico para o Brasil neste tópico que seja embasado no arcabouço teórico fornecido por Spiller (2009).

1 Revisão de Literatura

A abordagem de Spiller sobre contratos públicos é baseada, como apontado em (MOSZORO; SPILLER, 2012), em dois pilares teóricos: Economia de Custos de Transação e Teoria Política Positiva. O objetivo desta seção é apresentar uma síntese das duas literaturas e mostrar suas respectivas contribuições para o estudo dos contratos públicos.

1.1 Economia de Custos de Transação

Oliver Williamson descreve a Economia de Custos de Transação (TCE) em sua palestra de recebimento do Prêmio Nobel (WILLIAMSON, 2009) como: “uma forma de aplicar conteúdo operacional nas áreas de governança e organização”. Isso implicaria analisar a organização econômica por uma perspectiva de contratos, em contraste com a perspectiva neoclássica de escolha, em conjunto com a inclusão de custos de transação (WILLIAMSON, 2010), negligenciados pelo mainstream. Williamson (2010) apresenta uma progressão da TCE de uma teoria informal para uma teoria formal, nos moldes propostos por Kuhn (1996), a progressão consistiria de quatro fases -informal, pré-formal, semi-formal e formal- que serão aqui descritas.

A fase informal da TCE se deu na década de 1930, com Commons (1932) e Coase (1937). As principais contribuições desse período consistem, principalmente, em descrições de erros e omissões da economia Neoclássica. Coase (1937) apresenta pela primeira vez a noção de custos de transação ao tratar da questão da integração vertical, adotando uma visão onde a firma e mercado são modos concorrentes de se coordenar a produção. O ponto essencial da análise de Coase é que existe um custo para se utilizar o mecanismo de preços (mercado), custo esse que a economia Neoclássica ignorava, assumindo implicitamente custos de transação zero.

A fase pré-formal ocorreu na década de 1970, com Oliver Williamson como seu principal expoente. Foram concebidos novos conceitos para “reinterpretar integração vertical, restrições de mercado vertical, organização do mercado de trabalho, licitações para monopólios naturais e semelhantes” (WILLIAMSON, 2009, p. 18). A hipótese de alinhamento eficiente foi formulada para prever se determinada transação ocorreria via mercado ou hierarquia (verticalmente integrado), baseando-se em características como especificidade do ativo e necessidade de adaptação e modificação ex post do ativo transacionado.

A fase semi-formal ocorreu na década de 1980, seus trabalhos lidam com “compromissos críveis, modos híbridos, dimensionalização de transações e estruturas de governança, em conjunto com a aplicação à negócios, economia e ciências sociais adjacentes (...) além de vasta quantidade de testes empíricos” (WILLIAMSON, 2009, p. 18).

A fase de formalização plena também iniciou na década 1980 e ainda está em progresso.

A literatura onde baseiam-se Spiller (2009) e Moszoro e Spiller (2012) concentram-se nessa fase, as referências fundamentais para os trabalhos (e portanto para esta pesquisa) são as noções de como se dão as relações contratuais.

1.2 TCE e Contratos

A TCE fez importantes contribuições para o estudo do desenho dos contratos e suas implicações. A primeira noção fundamental, exposta em Williamson (1979), é que o fator determinante das principais características dos contratos reside na natureza dos riscos contratuais. Considerando um ambiente de incerteza quanto ao futuro e quanto à relação contratual, o risco de oportunismo, por exemplo, traz fortes implicações para o design do contrato. Um segundo ponto importante, proveniente do Direto e incorporado pela TCE, é a classificação de contratos de Macneil (1974). O autor categoriza os contratos em clássicos, neoclássicos e relacionais, mostrando que, conforme as relações tornam-se mais longas e complexas, o contrato original tende a perder seu papel de ponto de referência para adaptações, sendo suplantado pela própria relação entre as partes e como essa se desenvolveu (SPILLER, 2009). Baseando-se nisso, Williamson (2002) propõe que a cooperação adaptativa (adaptar o contrato à situações imprevistas de forma harmoniosa) é atingida por modos contratuais complexos. Outro ponto essencial é a percepção que contratos são sempre incompletos, sendo que na maioria das vezes as próprias partes envolvidas que decidem quão completos o contrato deve ser (SPILLER, 2009).

1.3 Teoria Política Positiva

Moszoro e Spiller (2012) apontam que a economia política tem sido composto por duas correntes principais: a teoria do interesse público, por muito tempo hegemônica e atualmente alinhada à literatura de motivação do setor público, e a partir da década de 60 a teoria da “captura”, que ganhou destaque graças aos trabalhos de Stigler (1971), Peltzman (1976) e Becker (1983). Os proponentes da teoria da “captura”, tanto os da escola de Chicago quanto os de Virginia (teóricos de Public Choice, Buchanan e Tullock principalmente), focaram-se quase exclusivamente no lado da demanda por regulação, isto é, no comportamento dos agentes privados formando grupos de interesse para influenciar as decisões do estado, que assumia um papel passivo.

Por outro lado, a Teoria Política Positiva (TPP) focou-se em avançar a pesquisa do lado da oferta (MOSZORO; SPILLER, 2012), estudando como a política, procedimentos legislativos, procedimentos administrativos e acompanhamento burocrático afetavam o comportamento legislativo, judicial e regulatório.

Mueller (2001) aponta que as teorias positiva e normativa se diferenciam das abordagens antropológicas, psicológicas e sociológicas, que dominaram o tema até aproximadamente a década de 70, pois aceitam as premissas de agentes maximizadores e rational choice. As premissas,

apesar de simplificações reducionistas, têm permitido o surgimento de um “poderoso corpo de análise do comportamento humano” (MUELLER, 2001, p. 4). Existe um grande esforço para tornar as teorias mais realistas, incorporando “assimetrias de informação e problemas de incerteza na teoria normativa e explicitamente incluindo instituições políticas na teoria positiva” (MUELLER, 2001, p. 4).

O ponto de partida da análise normativa é a existência de falhas de mercado, o que implicaria na necessidade de intervenção estatal. Em geral, presume-se que exista um autocrata benevolente que maximiza alguma combinação de excedentes do produtor e consumidor (MUELLER, 2001), sendo essa a solução *first best*. Porém, dificilmente é possível aplicar o *first best*, devido às imperfeições do mercado, implementa-se então o *second best*, que leva em conta essas imperfeições. Mesmo incluindo essas limitações, a abordagem normativa ainda incorre em fortes simplificações por não considerar instituições políticas. As soluções normativas têm se mostrado pouco úteis no mundo real, consideram como seriam eficientes caso aplicadas da forma que é recomendada e sem influência do processo político. Além disso, suas soluções requerem altos níveis de discricção por parte de agentes públicos, e dotá-los de tamanho poder cria o potencial de agirem de forma oportunista (MUELLER, 2001). Segundo Dixit (1998) a literatura normativa foi capaz de remover a onipotência e onisciência do ditador benevolente (ao introduzir *second best* e informações assimétricas), permaneceram, no entanto, as premissas de ditatorialismo e benevolência, justamente as premissas que a TPP busca relaxar.

A TPP parte do mesmo que a teoria normativa, a existência de falhas de mercado. Faz, no entanto, faz uma análise positiva: não escolhe um critério para determinar o que é melhor (como a teoria normativa), mas se concentra no fato que qualquer política que for implementada para corrigir uma falha de mercado vai ter consequências distributivas (MUELLER, 2001). A TPP estuda o comportamento dos agentes afetados pela redistribuição que, sendo racionais e maximizadores do próprio interesse, “vão agir de forma a impedir, redirecionar ou apoiar a política sendo proposta, de acordo com o modo que ela os afeta” (MUELLER, 2001, p. 9). A teoria positiva analisa uma política a partir do conceito de remediabilidade (WILLIAMSON, 1999), ou seja, uma política para a qual não existe nenhuma alternativa superior viável. A TPP concentra-se em “explicar por que determinadas situações são observadas na prática quando há óbvias maneiras melhores de organizar aquela situação” (MUELLER, 2001, p. 10).

1.4 TPP e Contratos Públicos

As contribuições mais relevantes da Teoria Política Positiva à teoria de contratos públicos apresentada em Spiller (2009) residem em: **1** no relaxamento das premissas de Benevolência e Ditatorialismo e **2** No critério de remediabilidade de Williamson.

A premissa do Ditatorialismo eliminava o processo político do modelo, haveria apenas um agente tomando a decisão. Enquanto a premissa da Benevolência eliminava o caráter auto

interessado dos agentes políticos, de forma que todos atuariam em prol de um maior bem estar social. Spiller (2009) e Moszoro e Spiller (2012) rejeitam essas premissas, modelam a formulação de contratos públicos em um processo político de agentes auto interessados.

Spiller afirma que um corolário de seu modelo é que “a percepção de ineficiência de contratos públicos ou governamentais é simplesmente o resultado da adaptação contratual a diversos riscos inerentes, e portanto, não é diretamente remediável” (SPILLER, 2009, p. 2). O critério de remediabilidade de Williamson estabelece que uma determinada política/instituição só pode ser considerada ineficiente (e portanto ser remediada) caso seja apresentada uma alternativa superior factível. No caso dos contratos, não seria possível apresentar uma alternativa superior viável sem que a natureza dos riscos contratuais fosse modificada, por isso não seriam diretamente remediáveis.

1.5 Contratos Públicos x Privados

São notáveis as diferenças de design contratual entre contratos públicos e puramente privados. O arcabouço da TCE fornece uma explicação para esse fenômeno. Como mencionado anteriormente, o fator crucial para determinar as características de um contrato é a natureza do risco contratual, é, portanto, a partir dele que emergem as grandes discrepâncias entre contratos públicos e privados. O risco de comportamento oportunista existe em qualquer relação contratual onde uma das partes possua investimentos idiossincráticos (investimentos específicos, pouca mobilidade ou pouca utilidade em uma ocasião distinta, ver (WILLIAMSON, 1979)). Há, no entanto, dois tipos de oportunismo aos quais somente contratos públicos estão sujeitos: oportunismo de governo e oportunismo de terceiros (SPILLER, 2009).

O oportunismo governamental caracteriza-se pela habilidade do governo de, oportunisticamente, mudar as regras que fundamentam determinada relação uma vez que o fornecedor já fez um investimento idiossincrático (LEVY; SPILLER, 1994). Spiller (2009) mostra que, ao encarar o risco de oportunismo de governo, agentes privados vão demandar mais garantias para aceitar um contrato do que normalmente demandariam com outro agente privado. Essas garantias fariam com que o contrato ficasse mais completo, com o intuito de evitar interpretações “oportunistas” do governo. Na ausência de um judiciário independente, o risco de oportunismo governamental pode fazer com que agentes privados demandem um volume considerável de rents, ou, em um caso extremo, quem simplesmente não entrem em relações contratuais com o governo.

O risco oportunismo de terceiros é também um aspecto definidor dos contratos públicos e consiste no risco de comportamento oportunista por um agente que não está diretamente envolvido na relação contratual. Os contratos públicos estarão sujeito a este tipo de risco quando estiverem sujeito ao escrutínio público. Spiller (2009) argumenta que sociedades naturalmente desenvolveriam mecanismos para sujeitar contratos públicos ao escrutínio, de forma a constranger a corrupção, dado que contratos públicos envolvem dinheiro público. Porém, além das burocracias

estatais, grupos de interesse atuam ativamente no monitoramento das atividades públicas. Uma característica determinante do comportamento de grupos de interesse é, no entanto, que são auto interessados. Isso significa que são viesados, só fornecendo informações quando elas forem de seu interesse e podendo agir oportunisticamente. Terceiros, ou *third parties*, poderiam então questionar a probidade de um determinado contrato público, caso essa objeção pudesse lhe auferir algum benefício, ainda que ela seja infundada. Desta forma, o risco de oportunismo de terceiros, afeta significativamente o comportamento do agente público responsável pelo contrato. A existência de oportunismo de terceiros, traduz-se, nos contratos, em especificidade e rigidez contratual, significando menor adaptabilidade e maiores custos de contratação e implementação. Laffont e Tirole (1993) definem uma maior especificidade como um aumento ex ante da complexidade do contrato: quão completa estão as cláusulas, provisões técnicas e custos de processamento. A rigidez guia o constrangimento ex post, as penas, a dureza e intolerância com adaptação do contrato. A especificidade e rigidez são normalmente correlacionadas, quão mais específico um contrato, mais rígido se espera que seja sua implementação e enforcement.

Moszoro e Spiller (2012) apresentam um modelo captando o comportamento do agente público e de terceiros interessados no contrato, relacionando os perigos contratuais à sua rigidez e precificação. A descrição do modelo, bem como suas nuances e implicações serão apresentadas no próximo capítulo.

2 Um modelo de Elaboração Contratual

O estudo do *design* contratual, sob a ótica da Economia de Custos de Transação, é o estudo dos riscos contratuais. É portanto na natureza dos riscos contratuais em que se foca o modelo introduzido em (MOSZORO; SPILLER, 2012), mais especificamente no risco de oportunismo de terceiros.

2.1 Modelando o Processo de Contratação

Existem quatro agentes envolvidos de forma explícita ou implícita na elaboração do contrato:

1. Oficial Público responsável pela elaboração.
2. Agentes Privados contratados.
3. Terceiros ou *third parties* objetores, *i.e.*, oponentes políticos do Oficial, competidores do Agente Privado contratado e grupos de interesse.
4. Público em geral, *i.e.*, eleitores e tribunais.

O modelo se concentra na perspectiva do agente público e pretende ilustrar o seguinte processo:

Agente Público t0:

- i Recebe as características e orçamento do projeto.
- ii Percebe a ameaça de uma potencial objeção oportunista de terceiros.
- iii Minimiza os riscos políticos através da rigidez e especificidade do contrato.

Contratados Privados t1:

- iv Observam a rigidez e especificidade do contrato.
- v Menor adaptabilidade significa maiores custos de contratação e implementação, e portanto um preço final mais alto.

Terceiros t2:

- vi Percebem os benefícios privados de uma possível objeção.

vii As características do contrato afetam terceiros, afetando assim resultados políticos.

Para operacionalizar o oportunismo de terceiros, Moszoro e Spiller (2012) introduzem a seguinte notação: T_0 representa o custo político do agente público ao defrontar-se com objeções de terceiros; ρ é a probabilidade da objeção ocorrer; τ é a probabilidade da objeção ser bem sucedida e é assumido que seu valor é conhecido por todos. O custo do agente público relacionado à objeção de terceiros possui dois componentes: $E(T)$ custo esperado do oportunismo de terceiros, inclui custos políticos da perda do cargo, reputação e suporte. O segundo componente é K o custo de adaptação dos entes público e privado ao oportunismo de terceiros, seu aumento significa um aumento das despesas relacionadas ao contrato. Consideramos que o custo político é o principal fardo para os oficiais públicos, em relação às objeções de terceiros. Assume-se que quão maior for a discricionariedade associada ao contrato mais espaço há para objeções: Uma maior rigidez $R \in (0, \infty)$ pode diminuir o custo esperado $E(T)$. Assume-se também que um aumento em R faz com que terceiros incorram em um maior custo c para efetivar uma objeção/litígio. Os pressupostos são formalizados:

$$\text{Pressuposto 1: } \frac{\partial \tau}{\partial R} < 0 \text{ e } \frac{\partial^2 \tau}{\partial R^2} \geq 0$$

Ou seja, o aumento da rigidez contratual reduzirá a probabilidade de objeções serem bem-sucedidas. A ideia é que com menos espaço para atuação discricionária (maior rigidez) é mais difícil para *third parties* questionarem a regularidade de um contrato.

$$\text{Pressuposto 2: } \frac{\partial c}{\partial R} > 0 \text{ e } \frac{\partial^2 c}{\partial R^2} \leq 0$$

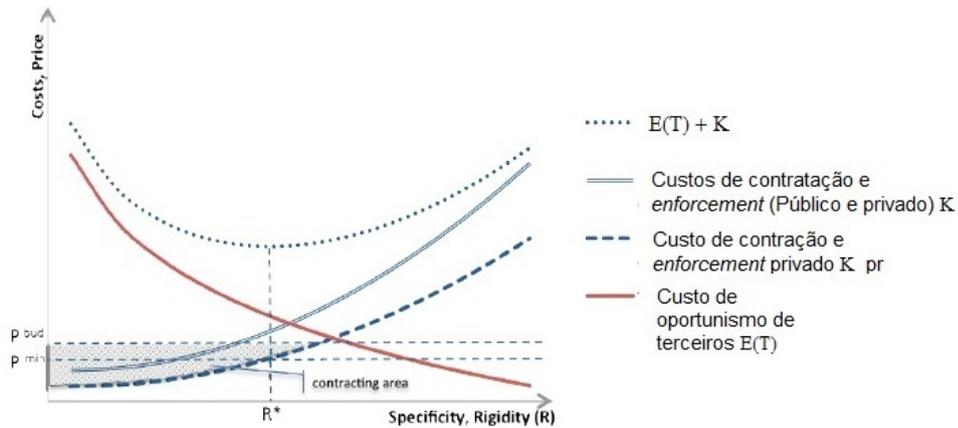
Mostrando que um aumento na rigidez dos contratos aumenta o custo c de litígio para se efetivar uma objeção. Para efetivar uma objeção a um contrato mais rígido, *third parties* oportunistas incorrem em um maior custo monetário e/ou político.

Assume-se também, que o custo de adaptação K aumente com uma maior rigidez no *design*, na implementação e no *enforcement* do contrato. Parte do aumento em K incide sobre o agente privado contratado, acarretando em um aumento no preço por ele cobrado P .

Custos de $E(T)$ diminuem em R , enquanto os custos K - públicos ou privados - aumentam em R . O nível ótimo de rigidez R^* vai depender dos custos de oportunismo de terceiros, custos de contratação e *enforcement*, e as crenças do oficial público sobre a probabilidade de uma objeção ser efetivada ρ e sobre a probabilidade dela ser bem sucedida τ . (MOSZORO; SPILLER, 2012)

O gráfico mostra a curva de custo de oportunismo de terceiros (vermelho) decrescente, no aumento da rigidez e especificidade. Os custos K arcados pelo agente privado (azul pontilhado) são crescentes em R , bem como os custos de adaptação e contratação públicos (azul). $E(T) + K$ tem formato de U e representa a função que o oficial público irá minimizar, para encontrar a rigidez R^* . A área de contratação representa as combinações de contrato que são aceitas tanto

Figura 1 – Gráfico de Custos



Fonte:(MOSZORO; SPILLER, 2012).

pelo agente público quanto pelo privado, é a área compreendida entre a curva de custos de contratação privados e o orçamento do do projeto P^{bud} .

No equilíbrio, oficial público vai escolher o nível de rigidez R^* onde o benefício marginal do aumento de uma unidade de rigidez, se iguala ao custo marginal do aumento de K . O problema do agente público se dá então por:

$$\min R \varphi = T_0 \rho(R) \tau(R) + K(R)$$

Na perspectiva dos third parties, efetivar uma possível objeção depende da possibilidade do seu sucesso τ e também do ambiente competitivo em que estão inseridos. Se o objetor estiver em um ambiente onde os benefícios da oriundos de sua objeção \check{T}_0 forem distribuídos entre um grande número de agentes, ele não será tão fortemente compelido a interferir no processo de contratação. Por outro lado, se os benefícios forem concentrados, ele terá fortes incentivos à interferir. Em um mercado político pouco fragmentado, bipartidário por exemplo, o terceiro que interferisse de forma bem sucedida internalizaria todo o benefício da objeção (em forma de ganhos políticos para seu partido). Para capturar o ambiente competitivo Moszoro e Spiller (2012) incluem um parâmetro $\zeta \in (0, 1)$, quando próximo de 1 indica um cenário pouco competitivo ($\zeta = 1$) todos os benefícios da objeção são internalizados pelo agente que a efetivou), quando distante de 1 indica um cenário de maior fragmentação.

$$\rho \equiv Pr[\check{T}_0 \zeta \tau(R) > c(R)]$$

Moszoro e Spiller (2012) mostram que, em equilíbrio, terceiros efetivariam uma objeção apenas quando o ganho esperado $\check{T}_0 \zeta \tau$ for maior que os custos de litígio/processo $c(R)$.

Moszoro, Spiller e Stolorz (2014) enfatizam duas previsões testáveis que emergem do modelo de elaboração contratual, dependendo das características das partes envolvidas: A

primeira é que a rigidez contratual de equilíbrio é menor na ausência de custos políticos do que quando custos políticos são elevados. Portanto, contratos sujeitos ao escrutínio público apresentam mais cláusulas de rigidez. A segunda refere-se ao ambiente competitivo no qual os *third parties* potencialmente objetores estão inseridos: Caso o ambiente seja fragmentado (ζ baixo) os benefícios da objeção serão distribuídos por diversos agentes, não somente com o que arcou com os custos de litígio/processo. Caso o ambiente competitivo seja concentrado (ζ alto) ocorre o contrário, o objetor captura a maior parte dos benefícios. Espera-se, portanto, que em ambientes de competição mais concentrados, os contratos apresentem uma maior rigidez do que em ambiente de competição pulverizados (ou monopolizados, não havendo competição). A segunda predição será o ponto de partida desta pesquisa, que pretende testar a aplicabilidade do modelo de Moszoro e Spiller (2012) no Brasil, analisando contratos do governo federal em setores com diferentes características, observando se as divergências serão refletidas nos contratos, em termos de especificidade e rigidez, da forma que prediz o modelo.

2.2 Testando o Modelo

Uma peculiaridade notável do processo de contratação pública no Brasil, como mostrado em (MOTTA, 2010), é que os servidores encarregados da formulação de contratos, normalmente, não são especialistas na área, possuem remuneração relativamente baixa e os cargos são considerados de baixa relevância. Essa característica pode ter várias implicações, uma de grande importância é a falta de incentivos para *third parties* do setor político interferirem no processo: o cargo não representa uma posição de poder, tornando os benefícios políticos esperados da objeção extremamente duvidosos, além disso o oficial público dificilmente terá uma forte oposição política, dada a parca natureza do cargo.

Quanto aos incentivos encarados por *third parties* privados, esses não são afetados. Apesar de possuírem um cargo de pouca relevância política, os oficiais públicos ainda são responsáveis pela alocação de uma volumosa quantia de recursos governamentais (de acordo com o Portal ComprasNet do Ministério do Planejamento (SLTI/MP, 2012), foram empregados R\$ 48,1 bilhões para realização de compras via processos licitatórios em 2012), de forma que interferências no processo contratual podem ser lucrativas para agentes privados.

Moszoro e Spiller (2012) ressaltam a importância do efeito do ambiente competitivo sobre o comportamento dos *third parties*. Tratando-se de agentes privados, o estado do ambiente competitivo é representado pelo nível de concentração de mercado de determinado setor. Neste trabalho serão analisados contratos do governo federal em setores com diferentes características, no que tange à estrutura concorrencial, observando se as divergências serão refletidas nos contratos, em termos de especificidade e rigidez, da forma que prediz o modelo.

Moszoro, Spiller e Stolorz (2014) apresentam sustentação empírica para o *rationale* introduzido em (SPILLER, 2009). Os autores analisam contratos dos EUA e os dividem em três

categorias: Contratos de Indústrias Regulamentadas, como serviços de eletricidade, saneamento, transmissão de gás. Contratos em setores quasi-regulados, como telecomunicações, transmissão de TV e Cias de trânsito e Contratos puramente privados. Eles encontram que contratos de Indústrias regulamentadas são maiores que contratos privados, e apresentam uma maior quantidade de cláusulas de arbitragem, litígio e terminação. Além disso, possuem mais aditivos contratuais, com um maior número de cláusulas de arbitragem. Contratos em indústrias quasi-reguladas são mais curtos que privados, exibem, no entanto, uma maior quantidade de cláusulas de arbitragem, litígio e terminação. No trabalho, são utilizadas como proxies para complexidade/rigidez dos contratos características como: extensão do contrato, número de cláusulas de arbitragem, certificação, valoração, litígio, penalidades e terminação e número de renegociações formais (aditivos contratuais). Nesta pesquisa serão utilizadas proxies similares, no intuito de retirar/reduzir a subjetividade da análise dos contratos.

No capítulo seguinte apresentarei as técnicas, de forma objetiva, dos contratos públicos no Brasil, enfatizando as legislações e regulações que os regem. Além de especificar os contratos à serem analisados e explicitar as razões por que foram escolhidos.

3 Contratos Públicos no Brasil: Legislação e Características Gerais

Os contratos públicos brasileiros estão submetidos às normas introduzidas pela lei 8.666 de 1993. Neste Capítulo pretendo analisar a legislação, enfatizando os pontos cruciais para o estudo dos contratos sob a perspectiva do modelo de (MOSZORO; SPILLER, 2012), apresentado no Cap. 2.

Lei 8.666 de 1993

3.1 Licitações

A lei 8.666 estabelece as normas para os processos licitatórios e para a formulação dos contratos administrativos. Estão sujeitas à lei a Administração Pública Direta e Indireta, em níveis federais, estaduais ou municipais. O art. 3º da lei dita que, excetuando-se casos específicos, todo processo de contratação público deve ser regido por meio de licitações. A finalidade da regra é garantir a isonomia e a possibilidade de seleção da proposta mais vantajosa. O processo licitatório deverá ser julgado em acordo com a legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, probidade administrativa e publicidade. Como discutido no Cap.1, a partir do princípio da publicidade abre-se a possibilidade da existência de oportunismo de *third parties*, pois garantiria a possibilidade do escrutínio. O art. 4º da lei fala explicitamente sobre o direito de qualquer cidadão de interferir no processo licitatório. A lei prevê que em todo processo licitatório deve constar um projeto básico do bem ou serviço a ser adquirido. O projeto deve ser impessoal e primar pela manutenção da competitividade, proíbe-se que contenha bens ou serviços de natureza específica/sem similares. As compras devem todas: atender o princípio da padronização, submeter-se às condições de pagamento semelhantes às do setor privado e serem parcelada de forma a melhor se adequar às condições do mercado.

Existem cinco modalidades de processos licitatórios, são categorizados de acordo com o valor do orçamento direcionado para a aquisição:

1. Convite: Nessa modalidade são convidadas no mínimo três empresas para apresentarem suas propostas. É a modalidade empregada para aquisições de bens e serviços de valor inferior a R\$ 80.000 ou obras de valor inferior a R\$ 150.000.
2. Tomada de Preços: É feita uma tomada de preços entre todas as empresas cadastradas no sistema do governo que atendam determinados pré-requisitos. Emprega-se essa modalidade para aquisições de bens e serviços com valores superiores a R\$80.000,00 e inferior a R\$ 650.000 ou obras com valores superiores a R\$ 150.000 e inferiores a R\$ 1.500.000

3. Concorrência: A Concorrência é uma modalidade aberta para qualquer empresa interessada que atenda qualificações mínimas especificadas no Edital. É empregada sempre que houver aquisições de bens e serviços com valores acima de R\$ 650.000 ou obras com valores superiores a R\$ 1.500.000.
4. Concurso: Aberto para todos interessados, geralmente empregado para a seleção de algum trabalho técnico, científico ou artístico.
5. Leilão: Mecanismo para vendas governamentais.

O processo licitatório é dispensável quando a aquisição de um bem ou serviço tem valor total inferior a R\$ 8.000 ou no caso de obras, inferior a R\$ 15.000. É também dispensável em cenários extremos, como guerra ou situações de calamidade pública. As licitações são inexigíveis na ocasião de somente uma empresa ofertar determinado bem ou serviço.

3.2 Contratos Públicos

A lei 8.666 prevê que todo contrato público deve ter cláusulas que estabeleçam uma série de características. São elas:

1- Objeto e seus elementos característicos. 2- Regime de execução/ forma de fornecimento. 3- Preço e critérios de pagamento, tais como: Periodicidade de reajustes; Critérios de atualização monetária. 4- Prazos de: início das etapas de execução, conclusão, entrega, observação e recebimento definitivo. 5- Crédito pelo qual correrá a despesa. 6- Garantias oferecidas para assegurar a execução do contrato (caução em dinheiro ou títulos da dívida). 7- Direitos e responsabilidade das partes. 8- Casos de rescisão. 9- Reconhecimento dos direitos da administração, em caso de rescisão administrativa. 10- Condições de importação, quando for o caso. 11- Vinculação ao Edital de Licitação, ou ao termo que a dispensou ou a tornou inexigível, ao convite e à proposta do licitante vencedor. 12- A legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos. 13- A obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

Além de definir o conteúdo das cláusulas, são impostas regras para o processo de contratação, é vedada a existência de contratos com vigência indeterminada, por exemplo. A lei também concede direitos para a administração, tais como: Modificar o contrato unilateralmente, respeitando o direito do contratado; Rescindir o contrato unilateralmente, em certas circunstâncias; Finalizar a execução do contrato; Aplicar sanções em caso de algum descumprimento por parte do contratado.

Os contratos devem ser acessíveis ao público: O instrumento de contrato, no caso de concorrência ou tomada de preços, deve ter sua versão resumida publicada; A minuta do futuro

contrato integrará o edital da licitação; Qualquer interessado pode, por lei, adquirir uma cópia dos termos do contrato e de seu respectivo processo licitatório.

3.3 Punições

Por fim, a lei especifica sanções e punições aplicáveis às duas partes da relação contratual, os contratados privados e os agentes públicos. Os contratados podem, por exemplo, ser punidos pela inexecução do contrato ou o descumprimento/cumprimento irregular de cláusulas, podendo sofrer sanções administrativas, multas e/ou ter o contrato findado. Os agentes públicos estão sujeitos a diversas penalidades, a natureza dessas punições é de grande relevância para a análise dos efeitos de oportunismo de terceiros. A expectativa de sofrer duras consequências no caso de uma objeção (oportunista ou não) de um *third party* cria fortes incentivos para que o agente elabore contratos mais difíceis de serem questionados, ou seja, mais rígidos. A lei estabelece punições severas para irregularidades que considera grave. Admitir ou possibilitar qualquer vantagem em favor do adjudicatário pode render até 2 anos de prisão, assim como impedir ou perturbar um processo licitatório. Fraudar um processo de licitação para alguma aquisição pode render ao agente público até 6 anos de prisão.

3.4 Legislação e elaboração contratual

A natureza complexa e específica da lei 8.666 irá render contratos públicos rígidos e específicos. Sob a ótica de terceiros interessados, isso pode ser um forte obstáculo para que eles interfiram oportunisticamente no processo de contratação. Por um outro lado, a grande quantidade de regras contratuais pré-estabelecidas fornece aos *third parties* uma variada gama de frentes pelas quais eles pode questionar a legitimidade de um contrato. Esse efeito é percebido pelos agentes públicos, descreve Motta (2010):

“A combinação e rígida interpretação desses princípios (princípios da lei 8.666) levaram a formação de uma cultura de punição severa a qualquer desvio do procedimento estabelecido, mas não tão rigorosa quanto aos resultados”

O autor aponta para o surgimento de uma cultura de forte punição aos desvios do que é estabelecido pela legislação, fazendo com que os agentes públicos se preocupem em atuar em estrita conformidade com as regras, mesmo que isso gere contratos que não primem pelos resultados. Motta (2010) continua: “Na verdade, existe até certa complacência com a incompetência de se obter resultados favoráveis para o governo”. Enfatizando que existe uma maior preocupação dos agentes públicos em atender os requerimentos da legislação impecavelmente do que obter contratos que geram bons resultados, financeiramente ou em sua execução.

O fenômeno é compatível com a perspectiva da TCE sob contratos públicos, podendo ser descrito pelo modelo apresentado por Moszoro e Spiller (2012). Por essa abordagem, a cultura de “forte punição” a qual se refere Motta (2010) poderia ter sido motivada pela atuação constante de terceiros oportunistas. As duras penas aplicáveis aos agentes públicos faz com que os mesmos evitem ao máximo qualquer brecha legal nos contratos. Qualquer desvio do padrão, mesmo inocente ou bem intencionado, pode ser usado por third parties oportunistas para atacar a probidade/legalidade do processo contratual. Como explicado no Cap. 1, a rigidez dos contratos públicos seria um resultado de equilíbrio, dada a natureza dos perigos contratuais.

O fato que os contratos públicos brasileiros são altamente rígidos e específicos é pouco questionável. É uma escolha dos agentes públicos, que preferem elaborar um contrato em estrita conformidade com a legislação, mesmo que isso sacrifique a boa performance da relação transacional. As seguintes sessões e deste trabalho serão dedicadas a investigar se o oportunismo de terceiros é um fator motivador desse comportamento.

Para acessar o efeito que o oportunismo de terceiros exerce sobre a elaboração de contratos públicos, será testado o modelo de Moszoro e Spiller (2012). Serão analisados contratos de diversas entidades da administração pública, referentes à aquisição de bens e serviços de diferentes setores da economia, inseridos em diferentes estruturas de mercado. O ambiente de competição do terceiro oportunista, como enfatizado no segundo capítulo, tem forte influência sobre sua decisão de interferência ou não interferência. A ideia remete a noção de olsoniana (OLSON, 1965) de que quanto maior o grupo interessado em determinado recurso público, menor será o benefício individual auferido por cada ente interessado. O cerne da análise, portanto, será descobrir se os contratos variam, em termos de rigidez e especificidade, de acordo com a estrutura concorrencial do setor. Outro ponto fundamental, também já frisado no capítulo 2, é que será assumido a inexistência de terceiros oportunistas do setor político, isso se deve principalmente ao fato de que o cargo dos funcionários responsáveis pelos processos de contratação tem pouquíssima importância política. No próximo capítulo, discorrerei sobre a metodologia que será empregada nesta parte empírica da pesquisa.

4 Metodologia e Resultados

Neste capítulo será apresentada a parte empírica do trabalho, sua metodologia, os resultados obtidos e algumas implicações dos mesmos.

Foram construídas 3 variáveis dependentes para a operacionalização da rigidez e especificidade dos contratos: O número de páginas de cada contrato, o número de cláusulas e a soma de cláusulas, parágrafos, subcláusulas e obrigações. Cada variável dependente foi regredida em quatro variáveis explicativas, que supõe-se influenciar a rigidez e especificidade dos contratos. As variáveis explanatórias são: valor do contrato, o grau de concentração da empresa contratada, a idade do contrato e se o contrato foi firmado pela administração federal ou municipal/estadual.

As três variáveis dependentes são contínuas, quanto as explicativas três são contínuas e uma é binária. Em todos os três casos adotou-se o modelo MQO, optando pela utilização de erros robustos à heteroscedasticidade. As variáveis foram todas utilizadas em seus formatos originais.

4.1 Construção das variáveis dependentes

As variáveis dependentes utilizadas foram obtidas a partir de uma base de dados de oitenta contratos públicos. A base foi construída com contratos de quatro setores da economia: Comércio Automobilístico, Publicidade, Telefonia Móvel e Telefonia Fixa, cada setor com a mesma representatividade na amostra. Os contratos foram firmados entre os anos de 2006 e 2014. Entre as entidades públicas contratantes constam ministérios, secretarias, tribunais, prefeituras e autarquias. Todos contratos utilizados são disponibilizados pelas próprias entidades, através de seus respectivos portais de transparência.

PGS: Número de páginas do contrato. O tamanho do contrato é uma proxy de sua complexidade/especificidade. Contratos maiores indicam contratos mais complexos e menos flexíveis.

Cláusulas: Assim como o comprimento, o número de cláusulas é uma proxy para a rigidez do contrato. Uma quantidade maior de cláusulas indica um contrato mais formal e com menor adaptabilidade.

Soma: A variável consiste na soma das cláusulas, parágrafos, subcláusulas e obrigações da parte contratante e da parte contratada explicitadas no contrato. Por não haver uma padronização na forma dos contratos, considerar apenas o número de cláusulas não fornece muita informação. Muitas vezes contratos rígidos e específicos possuem poucas cláusulas mas uma grande quantidade de parágrafos e subcláusulas. A variável foi construída no intuito de eliminar essa distorção causada pela não padronização da estrutura dos contratos.

4.2 Construção das variáveis independentes

O modelo de contratação pública apresentado em Moszoro e Spiller (2012) aponta como motivadores da ação oportunista de *third parties* o montante do benefício a ser auferido e o nível de fragmentação do ambiente em que está inserido, pois este definiria o benefício individual esperado. O *insight* leva a construção de duas variáveis explicativas:

CONC4: Fornece o grau de concentração econômica de cada setor. O índice está expresso como o número de trabalhadores nas quatro maiores empresas do setor/ quantidade total de trabalhadores do setor x 100. Os dados foram retirados do Cadastro Central de Empresas (CEMPRE) do IBGE. Como explicado anteriormente, quanto mais concentrado o setor, maiores os ganhos individuais dos terceiros oportunistas, logo, esses terão mais incentivos para interferir no processo de contratação. Antecipando o perigo de oportunismo, o agente público formularia contratos mais rígidos. Espera-se, portanto, uma correlação positiva com as variáveis dependentes. O índice utilizado é referente ao ano de 2010, o mais recente publicado pelo IBGE. O índice nos setores estudados apresentou pouquíssima oscilação nos anos anteriores, acredita-se que a tendência de baixa variação tenha permanecido nos anos posteriores à 2010.

Valor: O valor, em reais, dos bens ou serviços adquiridos. Assim como no caso do grau de concentração, um maior valor do contrato indica um maior benefício esperado de terceiros oportunistas. Também se espera uma correlação positiva com as variáveis dependentes.

Além das duas variáveis de interesse, foram adicionadas à regressão duas variáveis de controle:

FED: Uma variável dummy, é atribuído valor 1 caso o contrato seja federal e 0 caso o contrato seja municipal ou estadual. A variável é adicionada com o objetivo de capturar alguma idiosincrasia institucional quanto a formulação dos contratos.

AGE: Variável contínua que varia de 0 (contratos selados em 2014) a 8 (contratos firmados em 2006). Pretende-se acessar se os contratos estariam ficando mais ou menos rígidos.

4.3 Resultados

A tabela 1 apresenta o resultado das regressões. Nas 4 primeiras colunas estão os coeficientes associados a cada variável explicativa, abaixo do coeficiente apresenta-se a estatística p resultante dos testes t . Os asteriscos indicam a significância estatística: 10%(*), 5%(**) e 1%(***). Reporta-se também o R^2 de cada regressão, o número de observações (N) e a estatística F, acompanhada da respectiva significância estatística entre parênteses

Quando o número de cláusulas foi regredido nas quatro variáveis explicativas, não se obtém nenhuma variável estatisticamente significativa e fica claro que o poder explicativo da regressão é muito baixo. Acredita-se que isso ocorre, como mencionado anteriormente, devido

Tabela 1 – Resultados

Variáveis Dependentes	Valor	Conc4	Age	Fed	R ²	N	F
Cláusulas	-1,08E-08 (0,177)	0,158 (0,15)	-0,177 (0,330)	-1,132 (0,445)	0,045	80	2.91 (0,0269)
PGS	1,36E-07 (0,002)***	0,066 (0,000)***	-0,263 (0,064)*	-3,024 (0,007)***	0,455	80	10.86 (0)
Soma	3,87E-07 (0,008)***	0,454 (0,000)***	-2,292 (0,020)**	-5,553 (0,394)	0,404	80	12,67 (0)

a não padronização dos contratos quanto à sua forma, tornando o número de cláusulas uma variável muito pouco informativa. Em suma, o número de cláusulas não é uma boa proxy.

Nas outras duas regressões, nota-se que **valor** é estatisticamente significante e o coeficiente apresenta o sinal esperado. De fato, contratações de valores mais altos produzem contratos maiores e com maior quantidade de cláusulas, subcláusulas e obrigações, indicando contratos mais rígidos, como previsto pela teoria.

A outra variável de interesse, o grau de concentração dos setores, também apresentou coeficientes da direção esperada e foi estatisticamente significante nas duas regressões. Contratações em setores mais concentrados geram contratos maiores e mais rígidos, como predito pelo modelo. A regressão aponta que, *coeteris paribus*, um aumento em 10% no nível de concentração do setor implicaria em um contrato com 0,6 página a mais e 4,5 mais cláusulas, subcláusulas e/ou obrigações.

Quanto às variáveis de controle, percebe-se que contratos federais tendem a ser maiores do que os contratos municipais e estaduais, a variável é significante e a correlação é positiva. A correlação da variável **FED** com a variável **SOMA** é negativa, no entanto não apresenta significância estatística. A variável **AGE** é negativamente correlacionada com o tamanho do contrato e Soma, apresentando significância estatística nos dois casos (**PGS** a nível de 10%), mostrando que contratos mais recentes tenderiam a ser mais rígidos e específicos.

4.4 Limitações e Escopo da Pesquisa

Os resultados obtidos são consistentes e sustentam a teoria de contratos públicos apresentada em Moszoro e Spiller (2012). As evidências empíricas indicam que o oportunismo de terceiros é um fator causador da rigidez e especificidade dos contratos públicos no Brasil.

Embora os resultados corroborem com a teoria, há de se reconhecer que o experimento não é definitivo e não nos permite acessar magnitude do efeito que o oportunismo de terceiros exerce sobre os contratos, nem o quanto os resultados da pesquisa seriam generalizáveis. Isso se dá, principalmente, devido ao tamanho da amostra. Dentro do universo da contratação pública, oitenta contratos de apenas quatro setores configuram uma amostra relativamente pequena.

Conclusão

O estudo da contratação pública com o arcabouço da Economia de Custos de Transação e Teoria Política Positiva é uma área relativamente nova e com um bom potencial para gerar descobertas úteis e importantes. A teoria apresentada por Moszoro e Spiller (2012) abre o caminho para uma ampla dimensão de desenvolvimentos teóricos e trabalhos empíricos. Pesquisas futuras poderiam aprofundar-se no campo de mercados políticos e mensuração da contestabilidade que determinado ambiente institucional fornece. Novos trabalhos poderiam beneficiar-se com a inclusão de um instrumental de Teoria dos Jogos, trazendo a possibilidade de obter novas percepções, ou com a utilização de análise textual por meio de leitura algorítmica dos dados como em (MOSZORO; SPILLER; STOLORZ, 2014). O aprimoramento do estudo atual, passa pelo caminho claro de se ampliar a base de dados, incluindo mais contratos de diferentes setores da economia. A não existência de um portal que agrega contratos de diferentes entidades públicas é um obstáculo considerável, as entidades só são obrigadas a divulgar a íntegra dos contratos firmados mediante um pedido formal, portanto muitas delas preferem divulgar somente versões resumidas nos portais de transparência.

Os resultados empíricos obtidos fornecem insights muito interessantes sobre a contratação pública no Brasil. A alta rigidez e especificidade dos contratos é um resultado de equilíbrio, dessa forma o processo de contratação não é considerado ineficiente segundo o critério de remediabilidade de Williamson (WILLIAMSON, 1999), não podendo, portanto, ser diretamente remediado. Sendo assim, medidas para melhorar a eficiência dos contratos que a princípio pareceriam claras e intuitivas, como uma maior capacitação dos agentes públicos responsáveis (ver (MOTTA, 2010)) poderiam mostra-se inócuas. Uma mudança no arranjo institucional que ocasione uma diminuição no poder de contestação de terceiros ou no aumento da discricção dos agentes públicos apresentaria inevitáveis trade-offs, abrindo-se mais espaço para oportunismo de governo e corrupção.

Referências

- BECKER, G. S. A theory of competition among pressure groups for political influence. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 98, n. 3, p. 371–400, 1983. Disponível em: <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:tpr:qjecon:v:98:y:1983:i:3:p:371-400>>. Citado na página 24.
- COASE, R. H. The nature of the firm. *Economica*, Wiley on behalf of The London School of Economics and Political Science and The Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, v. 4, n. 16, p. pp. 386–405, 1937. ISSN 00130427. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2626876>>. Citado na página 23.
- COMMONS, J. R. The problem of correlating law, economics and ethics. *Winconsin Law Review*, v. 8, n. 3, p. 3–26, 1932. Disponível em: <<http://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/wlr8&div=6&id=&page=>>>. Citado na página 23.
- DIXIT, A. *The Making of Economic Policy: A Transaction-cost Politics Perspective*. MIT Press, 1998. (Munich lectures in economics). ISBN 9780262540988. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=zpbJGZkvcuUC>>. Citado na página 25.
- GREENSTEIN, S. M. Procedural rules and procurement regulations: Complexity creates trade-offs. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 9, n. 1, p. 159–80, 1993. Disponível em: <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:oup:jleorg:v:9:y:1993:i:1:p:159-80>>. Citado na página 21.
- KUHN, T. *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press, 1996. (ISSR library). ISBN 9780226458083. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=xnjS401VuFMC>>. Citado na página 23.
- LAFFONT, J.; TIROLE, J. *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press, 1993. ISBN 9780262121743. Disponível em: <<http://books.google.com.br/books?id=4iH4Z2wbNqAC>>. Citado na página 27.
- LEVY, B.; SPILLER, P. T. The institutional foundations of regulatory commitment: A comparative analysis of telecommunications regulation. *Journal of Law, Economics and Organization*, v. 10, n. 2, p. 201–46, 1994. Disponível em: <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:oup:jleorg:v:10:y:1994:i:2:p:201-46>>. Citado na página 26.
- MACNEIL, I. The many features of contracts. *Southern California Law Review*, v. 47, p. 691–816, 1974. Citado na página 24.
- MOSZORO, M. W.; SPILLER, P. T. *Third-Party Opportunism and the Nature of Public Contracts*. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:nbr:nberwo:18636>>. Citado 14 vezes nas páginas 22, 23, 24, 26, 27, 29, 30, 31, 32, 35, 38, 40, 41 e 43.
- MOSZORO, M. W.; SPILLER, P. T.; STOLORZ, S. *Rigidity of Public Contracts*. [S.l.], 2014. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2289719>>. Citado 3 vezes nas páginas 31, 32 e 43.
- MOTTA, A. R. Public procurement in brazil federal government: A perspective from the agents responsible for its regulation and operation. In: *4th International Public Procurement Conference*. [S.l.: s.n.], 2010. Citado 5 vezes nas páginas 22, 32, 37, 38 e 43.

- MUELLER, B. Regulação, informação e política: Uma resenha da teoria política positiva da regulação. *Revista Brasileira de Economia de Empresas Brazilian Journal of Business Economics*, v. 1, n. 1, p. 9–29, 2001. Disponível em: <<http://portalrevistas.ucb.br/index.php/rbee/article/viewFile/4385/2722>>. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 25.
- OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press, 1965. (Harvard Economic Studies). ISBN 9780674537514. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=jzTeOLt7_wC>. Citado na página 38.
- PELTZMAN, S. Toward a more general theory of regulation. *Journal of Law and Economics*, v. 19, n. 2, p. 211–40, 1976. Disponível em: <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:ucp:jlawec:v:19:y:1976:i:2:p:211-40>>. Citado na página 24.
- SLTI/MP. *Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas*. 2012. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Manuais/01-01_A_12_INFORMATIVO%20COMPRASNET_DadosGerais.pdf>. Acesso em: 27.6.2014. Citado na página 32.
- SPILLER, P. An institutional theory of public contracts: Regulatory implications. In: GHERTMAN, M.; MENARD, C. (Ed.). *Deregulation or Re-regulation: institutional and other approaches*. [S.l.]: Edward Elgar Publishing, 2009. Citado 8 vezes nas páginas 7, 9, 21, 22, 24, 25, 26 e 32.
- STIGLER, G. J. The theory of economic regulation. *Bell Journal of Economics*, v. 2, n. 1, p. 3–21, 1971. Disponível em: <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:rje:bellje:v:2:y:1971:i:spring:p:3-21>>. Citado na página 24.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction-cost economics: The governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*, The University of Chicago Press for The Booth School of Business of the University of Chicago and The University of Chicago Law School, v. 22, n. 2, p. pp. 233–261, 1979. ISSN 00222186. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/725118>>. Citado 3 vezes nas páginas 21, 24 e 26.
- WILLIAMSON, O. E. Strategy research: Governance and competence perspectives. *Strategic Management Journal*, Wiley, v. 20, n. 12, p. pp. 1087–1108, 1999. ISSN 01432095. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3094080>>. Citado 3 vezes nas páginas 21, 25 e 43.
- WILLIAMSON, O. E. The lens of contract: Private ordering. *The American Economic Review*, American Economic Association, v. 92, n. 2, p. pp. 438–443, 2002. ISSN 00028282. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/3083447>>. Citado na página 24.
- WILLIAMSON, O. E. *Transaction Cost Economics: The Natural Progression*. [S.l.], 2009. Disponível em: <http://EconPapers.repec.org/RePEc:ris:nobelp:2009_003>. Citado na página 23.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction cost economics: The natural progression. *The American Economic Review*, American Economic Association, v. 100, n. 3, p. pp. 673–690, 2010. ISSN 00028282. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27871227>>. Citado na página 23.