

Custos de transação em licitações: análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas**Fabício da Costa Ferreira****Antônio Artur de Souza****Resumo**

A partir da teoria dos custos de transação observou-se que os efeitos de alguns custos de transação envolvidos nas licitações públicas produzem resultados vantajosos em termos de ampliação da competitividade e obtenção de preços melhores, além disso verificou-se que o processo licitatório em geral é eficiente, se comparado aos preços praticados no mercado, ressalvando-se uma parcela das aquisições em que os preços tiveram distorções significativas. Tais distorções são verificadas nos processos de aquisição por meio da modalidade de dispensa de licitação e nos processos licitatórios com baixo quantitativo de itens. Observou-se também situações em que a administração pública é capturada por um mercado restrito, cujas condições competitivas podem elevar o valor médio das aquisições. Apesar disso, destaca-se que as organizações públicas possuem potencial para reduzir os preços de aquisição de medicamentos por meio do poder de negociação oriundo dos grandes volumes de compras.

Palavras chave: custos de transação, administração pública, licitações

Introdução

A conjuntura econômica brasileira caracteriza-se como um cenário desafiador para as contas públicas e, conseqüentemente, para as instituições governamentais em todos os âmbitos e esferas de poder. Com isso, tem-se um ambiente de pressões nessas organizações para a redução de custos sem, contudo, deixar de entregar resultados efetivos à sociedade.

Para as instituições públicas se enquadrem nos limites orçamentários da próxima década será necessário o aprimoramento na execução de suas atividades, com a finalidade de fazer face à demanda crescente de serviços públicos sem abrir mão da qualidade e do acesso igualitário por todos os cidadãos. Esse contexto gera discussões a cerca do o processo licitatório, que se constitui como um componente importante a ser analisado e trabalhado no sentido da redução de custos e aperfeiçoamento das formas de planejar e controlar as relações entre fornecedores e órgãos públicos (CARVALHO, 2017, p. 166-167); (CAMPELO, 2016, p. 64-65) e (DE MOURA CAVALCANTE e SANTOS, 2018, p. 186-187).

No âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), regulado pela Lei n.º 8.080/90 o processo licitatório encontra as peculiaridades inerentes à natureza dos produtos e serviços a serem adquiridos para resolver demandas associadas a tratamentos médicos e pesquisas. Nesse sentido, não raras vezes os produtos e serviços adquiridos no âmbito do SUS são fornecidos por poucas empresas especializadas nesses itens ou até mesmo fornecedores exclusivos. Tal situação pode contribuir para relações contratuais desfavoráveis às organizações públicas, com preços de aquisições de insumos e medicamentos maiores do que os praticados no mercado.

A compreensão dos custos de transação envolvidos nas relações entre organizações públicas e seus fornecedores é relevante para se evidenciar os custos envolvidos em contratações imperfeitas, uma vez que a assimetria informacional e a incerteza fazem com que o mercado eleve seus custos quando submetidos a esse tipo de ambiente de troca. Aliado a isso, o comportamento oportunista também é um elemento de destaque em contratações públicas, principalmente no setor de saúde, cujo mercado tem como característica a dependência de empresas especializadas no fornecimento de determinados insumos e equipamentos, levando a uma situação de fragilidade na relação contratual por parte das organizações públicas pertencentes ao SUS, conforme destacam Gadelha, Costa e Maldonado (2012).

Dada essa contextualização, a proposta do presente trabalho é fazer uma análise da eficiência do processo licitatório para aquisição de insumos e medicamentos no âmbito do SUS sob a perspectiva dos custos de transação, identificando e comparando os preços obtidos em licitações com os praticados no mercado privado. Ademais, serão ainda avaliados os custos de transação envolvidos *ex ante*, *ex-post* ao processo licitatório e os custos associados à execução da licitação por meio do Índice de Custos de Transação (ICT) desenvolvido no presente trabalho.

Ao final do estudo, faz-se uma contribuição teórica para as finanças no âmbito público pesquisando sobre os custos de transação e mecanismos de governança em licitações, e, além disso, realiza-se uma contribuição prática identificando a relação entre os preços de aquisição medicamentos no âmbito do SUS em comparação aos preços praticados no mercado.

A teoria dos custos de transação

A análise dos processos licitatórios, com base na teoria dos custos de transação, possibilita a compreensão do esforço para mitigar o comportamento oportunista de fornecedores, as incertezas presentes nas relações contratuais com o poder público e a assimetria informacional decorrente de contratações mal planejadas ou incompletas. Conforme os trabalhos de Coase (1937), os custos de transação são aqueles custos incorridos para negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos nas relações contratuais.

Quando se analisam as organizações públicas, os custos de transação se manifestam nas etapas envolvidas nas licitações, e, na perspectiva de Hermann (1998), esses custos se manifestam *ex-ante*, envolvendo os custos em desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais; *ex-post*, que se relacionam aos custos de monitoramento e controle dos contratos e relações comerciais; e os custos associados à execução da licitação, abrangendo os custos de elaboração do edital, de realização da habilitação e julgamento das propostas, de publicação dos vencedores e os custos associados ao tempo decorrido entre a necessidade da compra e o recebimento do produto.

Um ponto essencial da teoria dos custos de transação trazida por Coase (1937) e Williamson (1979) é a de que esses custos fazem com que as transações sejam onerosas e os mercados falhem em alcançar um equilíbrio eficiente. Os autores analisam como se dá o

surgimento das organizações e como são tomadas as decisões de se terceirizar determinadas atividades ao mercado ou de se verticalizar todos os serviços em uma mesma firma.

Para o caso das licitações públicas, pode-se verificar a incidência dos custos de transação nos processos de aquisição quando se analisam a legislação e normativos sobre o tema, ou seja, as Leis 8.666/93 e 10.520/02, além das Instruções Normativas 04/2014 e 05/2017. Nesse arcabouço legal, a Administração Pública envida esforços para o planejamento e coordenação correta da contratação, a especificação detalhada da demanda e dos requisitos que o fornecedor deve atender, o monitoramento do desempenho e da qualidade dos produtos entregues e as medidas punitivas para comportamentos oportunistas por parte desses fornecedores.

A análise do *trade-off* entre fabricar ou adquirir de terceiros ganha no setor de saúde pública relevância quando se analisam os trabalhos de Gadelha (2012) e Gadelha, Costa e Maldonado (2012), em que são discutidas a importância do investimento em um Complexo Econômico Industrial da Saúde, que seja capaz de garantir o bem-estar social por meio do fornecimento de produtos, insumos, serviços, equipamentos e novas tecnologias para as necessidades do SUS. Por conseguinte, cabe destacar a relevância dessa discussão no âmbito da saúde uma vez que, conforme Varrichio (2017), o mercado nesse setor possui uma dinâmica de funcionamento em que a dependência de poucas ou únicas empresas para o fornecimento de determinados itens de grande relevância e essenciais para o funcionamento de hospitais, laboratórios e instituições de pesquisa podem levar a parte compradora da relação a uma situação de captura, ou seja, uma situação de subordinação a preços maiores do que a média praticada no mercado ou com produtos de qualidade inferior.

Um dos pressupostos da abordagem da Nova Economia Institucional, em que está inserida a teoria dos custos de transação, é a constatação de que o mercado não funciona de forma perfeita, com todos os agentes possuindo informações completas e atualizadas ao mesmo tempo sobre as transações, os comportamentos sendo sempre justos e pré-definidos e as perspectivas com relação aos pagamentos, futuras demandas e condições de mercado sendo plenamente conhecidas por todos. Pelo contrário, a Nova Economia Institucional está em contato com a realidade da imperfeição dos mercados e suas relações, sendo os elementos incerteza, oportunismo e assimetria informacional presentes nas transações entre organizações.

Tendo como base os custos incorridos em transacionar com o mercado e os custos incorridos em fabricar os itens de sua necessidade, pode-se verificar que o processo licitatório

tem passado no período recente por aprimoramentos visando a melhorias em termos de prestação de contas à sociedade e no desenvolvimento de critérios mais técnicos e eficientes no processo de planejamento das aquisições e no acompanhamento dos fornecimentos e dos contratos. Nesse sentido, avaliando esses esforços para mitigar comportamentos oportunistas, incertezas e assimetrias informacionais o processo licitatório incorre em custos de transação para assegurar que as aquisições sejam feitas de forma eficiente. Tem-se então o quadro abaixo destacando os principais custos de transação e as bases teóricas relacionadas:

Quadro 01 – Principais custos de transação nas licitações e suas respectivas bases teóricas

	<i>Desdobramento</i>	<i>Elemento de custo de transação associado</i>	<i>Referência</i>
a. CT _{ac} - peso 0,33	CT _{ac1} - Houve impugnação/suspensão da licitação para responder esclarecimentos sobre o termo de referência (informações incompletas ou descrição insuficiente da demanda do órgão).	Assimetria informacional, Especificidade do ativo transacionado	Williamson (1979); Hermann (1998); Hobbs (1996); Lamarão (2013); Silva e Brito (2013); Ribeiro (2003)
	CT _{ac2} - Edital prevê aquisição de baixa quantidade de itens, indicando limitação no planejamento da compra.	Frequência em que ocorre a transação, Especificidade do ativo transacionado	Williamson (1979); Hermann (1998); Ribeiro (2003)
	CT _{ac3} - A aquisição se deu por Dispensa de Licitação, indicando menor competitividade entre fornecedores se comparado ao Pregão Eletrônico.	Oportunismo, Assimetria informacional	Hermann (1998); Maher (1997); Hobbs (1996); Mello (2007); Lamarão (2013); Silva e Brito (2013)
	CT _{ac4} - A aquisição se deu de forma isolada para o item - não houve agrupamento com outros itens demandados pelo órgão.	Especificidade do ativo transacionado, Frequência em que ocorre a transação	Williamson (1979); Hermann (1998); Ribeiro (2003)
b. CT _{pc} - peso 0,33	CT _{pc1} - Há exigências de atestados de capacidade técnica e respectivo registro em conselho profissional ou outra instituição acreditadora (CRA, CREA, INMETRO).	Incerteza, Especificidade do ativo transacionado	Williamson (1979); Hermann (1998)
	CT _{pc2} - Existe cláusula contratual que preveja prazo de entrega e punição por eventual descumprimento (itens que não podem sofrer descontinuidade de fornecimento).	Oportunismo, Incerteza	Hermann (1998); Maher (1997); Mello (2007); Ribeiro (2003)
	CT _{pc3} - Há a necessidade de realizar testes de qualidade no produto fornecido por equipe técnica.	Oportunismo, Incerteza	Hermann (1998); Maher (1997); Mello (2007); Ribeiro (2003)
c. CT _{lic} - peso 0,33	CT _{lic1} - Há poucos participantes na licitação, ocasionando a probabilidade de preços acima da média do mercado (score inversamente proporcional ao número de participantes).	Oportunismo, Assimetria informacional	Hermann (1998); Maher (1997); Hobbs (1996); Mello (2007); Lamarão (2013); Reis (2018); Silva e Brito (2013)

CT _{lic2} - Houve propostas meramente especulativas (sem apresentação dos requisitos necessários para participar da licitação).	Oportunismo, Assimetria informacional	Hermann (1998); Maher (1997); Hobbs (1996); Mello (2007); Lamarão (2013); Reis (2018); Silva e Brito (2013); Ribeiro (2003)
CT _{lic3} - Houve necessidade de utilizar o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, conforme Lei 123/2006.	Incerteza, Especificidade do ativo transacionado, Assimetria informacional	Williamson (1979); Hermann (1998); Hobbs (1996); Lamarão (2013)
CT _{lic4} - Há diferença elevada nas propostas em relação ao preço praticado no mercado (indica falta de clareza no projeto básico da contratação e oportunismo por parte do fornecedor).	Oportunismo, Assimetria informacional	Hermann (1998); Maher (1997); Hobbs (1996); Mello (2007); Lamarão (2013); Reis (2018); Silva e Brito (2013); Ribeiro (2003)
CT _{lic5} - O resultado da licitação foi contestado por meio de recurso.	Assimetria informacional, Incerteza	Hermann (1998); Hobbs (1996); Lamarão (2013)

Fonte: Elaborado pelo autor.

Procedimentos metodológicos

Com a finalidade de se realizar as análises, os custos de transação envolvidos no processo licitatório foram desdobrados nas três fases descritas a seguir:

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

O estudo permitiu avaliar a eficiência do processo de compra mediante a comparação dos preços dos medicamentos adquiridos por meio de licitação com os preços praticados em sua forma alternativa de aquisição, ou seja, os preços de mercado. Dessa forma, foi analisado se o processo de compras de medicamentos pela Administração Pública é eficiente ou não, ou seja, buscou-se responder se a administração pública compra por valores inferiores aos praticados no mercado, ou se os valores praticados no mercado são mais vantajosos para os itens pesquisados? Essa comparação foi sintetizada pela relação a seguir:

$$P_{lic} \leq P_m \quad (1)$$

em que:

- P_{lic} = preço do produto oferecido pelo fornecedor vencedor da licitação;
- P_m = preço do produto no mercado;

Com o desdobramento da relação (1), foram explorados os custos de transação envolvidos no processo licitatório, descritos pelas variáveis da relação (2):

$$CT_{ac} + CT_{pc} + CT_{lic} + P_{lic} \leq P_m \quad (2)$$

A avaliação dos custos de transação " CT_{ac} ", " CT_{pc} " e " CT_{lic} " dos processos licitatórios analisados foi realizada por meio da construção de um índice intitulado como Índice de Custos de Transação (ICT). A formulação do índice teve como base verificações de desdobramentos desses elementos, atribuindo-se a cada desdobramento pesos igualmente distribuídos, conforme detalhado no quadro seguinte:

Quadro 02: Custos de transação avaliados nas aquisições

	<i>Desdobramento</i>	<i>Score</i>
a. CT_{ac} - peso 0,33	CT_{ac1} - Houve impugnação/suspensão da licitação para responder esclarecimentos sobre o termo de referência (informações incompletas ou descrição insuficiente da demanda do órgão).	0,0825
	CT_{ac2} - Edital prevê aquisição de baixa quantidade de itens, indicando limitação no planejamento da compra.	0,0825
	CT_{ac3} - A aquisição se deu por Dispensa de Licitação, indicando menor competitividade entre fornecedores se comparado ao Pregão Eletrônico.	0,0825
	CT_{ac4} - A aquisição se deu de forma isolada para o item - não houve agrupamento com outros itens demandados pelo órgão.	0,0825
b. CT_{pc} - peso 0,33	CT_{pc1} - Há exigências de atestados de capacidade técnica e respectivo registro em conselho profissional ou outra instituição acreditadora (CRA, CREA, INMETRO).	0,1100
	CT_{pc2} - Existe cláusula contratual que preveja prazo de entrega e punição por eventual descumprimento (itens que não podem sofrer descontinuidade de fornecimento).	0,1100
	CT_{pc3} - Há a necessidade de realizar testes de qualidade no produto fornecido por equipe técnica.	0,1100
c. CT_{lic} - peso 0,33	CT_{lic1} - Há poucos participantes na licitação, ocasionando a probabilidade de preços acima da média do mercado (score inversamente proporcional ao número de participantes).	0,066/n° participantes
	CT_{lic2} - Houve propostas meramente especulativas (sem apresentação dos requisitos necessários para participar da licitação).	0,0660

CT _{lic3} - Houve necessidade de utilizar o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, conforme Lei 123/2006.	0,0660
CT _{lic4} - Há diferença elevada nas propostas em relação ao preço praticado no mercado (indica falta de clareza no projeto básico da contratação e oportunismo por parte do fornecedor).	0,066
CT _{lic5} - O resultado da licitação foi contestado por meio de recurso.	0,066

Fonte: Elaborado pelo autor

Após a definição das variáveis relacionadas aos custos de transação, o critério para a sua verificação foi estabelecido por meio de uma escala de referência. Nesse sentido, levou-se em consideração a escala adotada de forma semelhante nos estudos de Eisenberg (2004), Mello e Slomski (2010) e Holzer e Kim (2006), a qual possui a pontuação de 0-3 (zero a três) para a identificação das variáveis, em que 0 significa a não constatação do desdobramento, 1 é a constatação fraca do desdobramento, 2 remete à constatação moderada do desdobramento e 3 é a constatação plena do desdobramento analisado:

Quadro 03: Escala para constatação das variáveis observadas

	<i>Escala de referência</i>	<i>Fator de multiplicação</i>
0	Não identificado	0,00
1	Constatação fraca	33,33
2	Constatação moderada	50,00
3	Atributo totalmente identificado	100,00

Fonte: Elaborado pelo autor

No que se refere à construção do ICT, foi utilizada uma abordagem quantitativa, tendo como base para identificação dos parâmetros do índice a plataforma teórica sobre a teoria dos custos de transação desenvolvida no referencial teórico. Nesse sentido, para a construção do ICT, foi feito o cálculo da incidência dos desdobramentos dos grupos de elementos dos custos de transação citados no Quadro 02. Em seguida, como demonstrado no quadro, foram atribuídos pesos a cada desdobramento e verificados, por meio da análise dos editais e seus termos de referência, contratos e planilhas a constatação de cada desdobramento de custo de transação nos documentos estudados.

A constatação dos desdobramentos foi multiplicada pelo fator da escala de referência do Quadro 03 pontuando-se em função da gradação da constatação desses itens analisados. Após a análise dos custos de transação identificados, foi feito o seu agrupamento em uma matriz com respectivo índice de custo de transação encontrado. Ressalte-se que, para a amostra

analisada, houve situações em que o P_{lic} se mostrou vantajoso e situações em que o P_m se mostrou melhor para a administração pública. Com isso, a amostra foi dividida nessas duas categorias e foram feitas as análises dos índices encontrados em cada uma das categorias, de forma a verificar em quais elementos se encontram os maiores índices de custos de transação e de forma a identificar os mecanismos de governança para as compras públicas que devem ser levados em consideração para aprimorar a eficiência dos processos licitatórios.

O tratamento dos dados possibilitou avaliar em qual das três etapas do processo licitatório se encontram os maiores custos de transação incorridos nas licitações públicas. Após isso, foram analisadas as variações desses custos em relação ao preço de mercado dos medicamentos analisados. Levando em consideração as variações dos custos de transação dentro dos desdobramentos do quadro 02, a análise por meio do índice possibilitou avaliar os mecanismos de governança que podem ser aprimorados nas contratações, com o objetivo de reduzir os custos de transação e aumentar o percentual de economia obtido nas negociações.

População e amostra

A população definida para a realização desse estudo refere-se às aquisições realizadas por órgãos públicos de todas as esferas de poder vinculadas a instituições de saúde pública, ou seja, vinculadas ao SUS, no ano de 2019. Nesse sentido, a amostra do estudo para a comparação dos valores entre P_{lic} e P_m se constituiu de órgãos que prestaram informações sobre seus processos licitatórios por meio do “Painel de Preços”, do Governo Federal.

A amostragem dos medicamentos cujos preços foram comparados se deu com base na Política Nacional de Medicamentos, instituída pela Portaria GM/MS nº 3.916, de 30 de outubro de 1998, que estabelece os medicamentos imprescindíveis para a operacionalização do SUS, na medida em que contempla um elenco de produtos necessários ao tratamento e controle da maioria das patologias prevalentes no País. Por conseguinte, a análise foi delimitada nos medicamentos que eram fornecidos por pelo menos 10 fabricantes diferentes, e, com isso, a seleção desses medicamentos excluiu aqueles considerados menos usuais. Dessa forma, buscou-se abordar os medicamentos mais frequentes em uma vasta gama de tratamentos de saúde.

Coleta de dados

Para o estudo, foram coletados dados secundários por meio dos sistemas gerenciais do governo como Painel de Preços do Governo Federal, Portal da Transparência, Tesouro Gerencial e SIAFI, em que são disponibilizadas planilhas, contratos, editais e termos de referência das licitações que foram analisados. Com relação à pesquisa dos preços dos medicamentos praticados no mercado, foram utilizadas as informações consolidadas pela Anvisa, por meio de sua lista de Preços de Medicamentos para o Consumidor, Painel de Preços de Produtos para a Saúde, e efetuada pesquisa dos preços dos medicamentos vendidos nas farmácias brasileiras por meio da base de dados “consultaremedios”.

Resultados

Efetuada o levantamento dos dados, foram obtidas as informações subsequentes, de forma a se verificar a veracidade da relação abaixo:

$$P_{lic} \leq P_m$$

A relação entre os preços praticados em processos licitatórios e os preços praticados no mercado requer uma análise cuidadosa em função do volume de medicamentos adquiridos para satisfazer às necessidades do SUS e as peculiaridades envolvidas na legislação sobre as licitações. Dessa forma, a execução de licitações pode permitir às organizações públicas negociar preços muito favoráveis, porém, em outros casos, devido à urgência na aquisição de alguns itens e à fragilidade no planejamento e execução desses processos, podem sujeitar as organizações públicas a preços bastantes elevados devido à cartelização de fornecedores e consequentes comportamentos oportunistas.

Quando observados os percentuais de descontos de forma geral, conforme o Quadro 04, a comparação dos preços obtidos aponta que o desconto médio geral da relação P_{lic} e P_m resulta no percentual de desconto para os preços praticados no mercado 17,05% superior aos preços praticados nas licitações públicas.

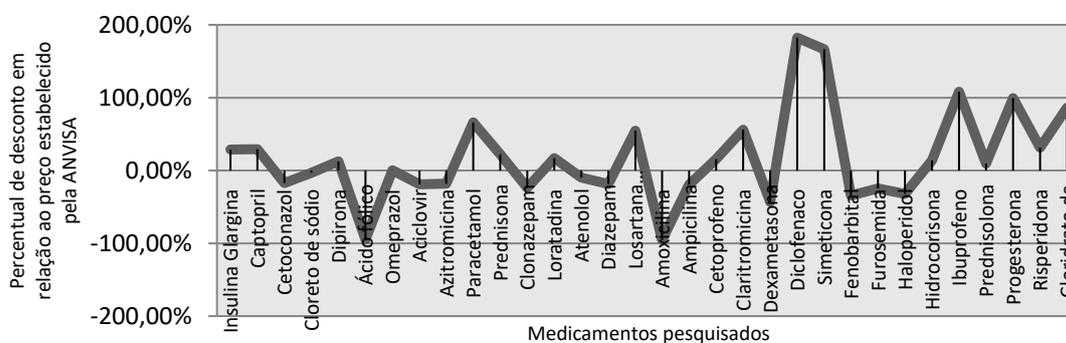
Quadro 04 – Comparação dos preços obtidos em licitações com os preços obtidos no mercado

Item	Laboratório	PF - PMVG	PMVG - Anvisa	Desvio Padrão em relação à PMVG - Anvisa	Preço médio licitações	Percentual de desconto em relação ao PMVG - Anvisa	PF - PMC	PMC - Anvisa	Desvio Padrão em relação à PMC - Anvisa	Preço médio mercado	Percentual de desconto em relação ao PMC - Anvisa
				S_{lic}	P_{lic}				S_{m}	P_m	
Insulina Glargina - '100 U/ML SOL INJ CT 1 CAR VD TRANS X 3 ML	Sanofi	101,73	81,22	9,32	68,03	-16,23%	101,73	140,64	44,75	77,36	-44,99%
Captopril - '25 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	Medquímica	10,08	8,05	1,03	6,60	-18,01%	10,08	13,94	4,65	7,36	-47,19%
Cetoconazol - '20MG+0,5MG+2,5MG CREM DERM CT BG AL X 30 G	Belfar	28,63	22,86	14,14	2,87	-87,45%	28,63	39,58	19,63	11,82	-70,14%
Cloreto de sódio - '9 MG/ML SOL INJ IV BOLS PVC INC SIST FECH X 100ML/COM	Baxter	5,84	4,66	1,49	2,55	-45,28%	5,84	8,07	2,40	4,67	-42,13%
Dipirona - '500 MG/ML SOL OR CT FR PLAS OPC GOT X 20 ML	Belfar	8,71	6,95	2,92	2,82	-59,42%	7,57	11,6	5,92	3,23	-72,17%
Acido fólico - '5 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 30	Aché	19,59	15,64	9,79	1,80	-88,49%	17,02	26,1	1,18	27,77	6,38%
Omeprazol - '20 MG CAP GEL DURA MICROG CT FR PLAS OPC X 28	Biosintética	47,78	38,15	25,30	2,37	-93,79%	47,78	66,05	43,88	3,99	-93,96%
Aciclovir - '200 MG COM CT BL AL PLAS INC X 25	Aché	139,61	111,46	65,73	18,50	-83,40%	139,61	193	88,11	68,39	-64,56%
Azitromicina - '500 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 5	BrainFarma	48,13	38,43	20,99	8,75	-77,23%	48,13	66,54	27,79	27,24	-59,06%
Paracetamol - '500 MG+65 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 20	Sanofi	18,23	14,55	1,80	12,00	-17,53%	15,84	24,29	14,36	3,99	-83,59%
Prednisona - '20 MG COM CT BL AL PLAS INC X 10	Prati	14,44	11,53	4,69	4,90	-57,50%	14,44	19,96	11,28	4,01	-79,89%
Clonazepam - '2,5 MG/ML SOL OR CT FR PLAS OPC GOT X 20 ML	Hipolabor	10,06	8,03	3,38	3,25	-59,53%	10,06	13,91	3,51	8,94	-35,73%
Loratadina - '10 MG COM REV CT BL AL PLAS AMB X 12	Biosintética	28,03	22,38	8,70	10,08	-54,96%	24,36	37,34	19,04	10,42	-72,10%
Atenolol - '50 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	Sanofi	13,65	10,9	6,65	1,50	-86,24%	13,65	18,87	10,20	4,44	-76,47%
Diazepam - '10 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	Pharlab	11,1	8,86	2,87	4,80	-45,82%	11,1	15,35	2,97	11,15	-27,36%
Losartana Potássica - '50 MG+12,5 MG COM REV CT BL AL PLAS OPC X 30	Pharlab	25,77	20,57	4,79	13,80	-32,91%	25,77	35,63	22,03	4,47	-87,45%
Amoxicilina - '500 MG CAP GEL DURA CT BL AL PLAS INC X 21	EMSAS	17,21	13,74	1,65	11,40	-17,03%	17,21	19,51	10,82	34,82	78,45%
Ampicilina - '500 MG X 24 COMP	EMSAS	41,3	32,97	15,68	10,80	-67,24%	41,3	57,09	19,25	29,86	-47,70%
Cetoprofeno - '50 MG CAP GEL DURA CT BL AL PLAS INC X 24	Sanofi	33,98	27,13	11,89	10,32	-61,96%	33,98	46,98	25,84	10,43	-77,80%
Claritromicina - '500 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 14	Sanofi	83,41	66,59	7,19	56,42	-15,27%	83,41	115,31	58,07	33,19	-71,22%
Dexametasona - '4,0 MG COM CT BL AL PLAS INC X 10	Aché	13,05	10,42	4,47	4,10	-60,65%	13,05	18,04	2,24	14,88	-17,54%
Diclofenaco - '50 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 20	IFarma	10,31	8,23	7,76	19,20	133,29%	10,31	14,25	4,94	7,27	-48,98%
Simeticona - '40 MG COM CT BL AL PLAS TRANS X 20	BrainFarma	8,22	6,56	5,40	14,20	116,46%	7,14	10,95	3,87	5,48	-49,94%
Fenobarbital - '40 MG/ML SOL OR PED CT FR VD AMB GOT X 20 ML	Sanofi	6,84	5,46	1,33	3,58	-34,43%	6,84	9,46	0,00	9,46	0,00%
Furosemida - '40 MG COM CT BL AL PLAS VDE X 20	Sanofi	13,1	10,46	6,41	1,40	-86,62%	13,1	18,11	7,93	6,90	-61,90%
Haloperidol - '5 MG COM CT BL AL PLAS INC X 20	Crístalia	4,73	3,78	0,72	4,80	26,98%	4,73	6,54	2,74	10,42	59,33%
Hidrocoisona - '10 MG/G CREM DERM CT BG AL X 20 G	União	16,63	13,28	3,83	7,86	-40,81%	14,45	22,16	8,55	10,07	-54,55%
Ibuprofeno - '400 MG COM REV CT BL AL PVC/PVDC X 10	Abbott	14,65	11,7	8,41	23,60	101,71%	12,73	19,52	0,88	18,28	-6,38%
Prednisona - '20 MG COM CT BL AL/AL X 10	Aché	21,46	17,13	6,10	8,50	-50,38%	21,46	29,67	12,57	11,90	-59,89%
Progesterona - '200 MG CAP MOLE CT BL AL PLAS TRANS X 14	Farmoquímica	26,99	21,55	18,92	48,30	124,13%	26,99	37,31	6,57	46,60	24,91%
Risperidona - '1 MG COM REV CT BL AL PLAS TRANS X 30	Torrent	44,4	35,45	7,46	24,90	-29,76%	44,4	61,38	26,59	23,78	-61,26%
Cloridrato de Naratriptana - '2,5 MG COM VER CT BL AL PLAS OPC X 10	Legrand	23,54	18,79	7,57	29,50	57,00%	23,54	32,54	6,68	23,10	-29,01%
						Desconto médio do P_{lic}					-25,89%
						Desvio padrão dos descontos P_{lic}					0,6479
											Desconto médio do P_m
											-42,93%
											Desvio padrão dos descontos P_m
											0,4084

Fonte: Elaborado pelo autor

Essas informações são melhores observáveis quando trabalhadas de forma gráfica, como demonstrada a seguir. Observa-se, na linha do gráfico, a diferença entre os descontos obtidos para o Preço Médio de Venda ao Governo (PMVG) e os descontos e para ao Preço Médio de Venda o Consumidor (PMC), resultando em valores positivos para os casos em que os descontos obtidos no mercado foram maiores que os descontos obtidos nas licitações e, em valores negativos, quando as aquisições por meio de licitações foram mais vantajosas:

Gráfico 01 - Variação do percentual de desconto PMVG - PMC



Fonte: Elaborado pelo autor

Os números relativos, se analisados isoladamente, poderiam indicar que a relação $P_{lic} \leq P_m$ é falsa; contudo, quando se analisa de outro ângulo, ou seja, por meio dos valores absolutos dos itens, observa-se que os preços dos medicamentos adquiridos por meio dos processos licitatórios são significativamente inferiores aos praticados no mercado. Esse fato se deve à aplicação do Coeficiente de Adequação de Preços – CAP –, em que o governo regula os preços dos medicamentos de forma a atender ao interesse público e às necessidades do SUS. Dessa forma, tomando-se como exemplo o item Insulina Glargina, o percentual de desconto obtido em âmbito público foi de 16,23%, enquanto que, no mercado privado, foi de 44,99%; entretanto, em valores absolutos esse medicamento foi comprado pelo governo por R\$ 68,03 por item, enquanto que, no mercado privado, o mesmo medicamento foi adquirido por R\$ 77,36.

O preço favorável às aquisições públicas, mesmo com um percentual de desconto menor em relação ao obtido no mercado, pode ser explicado pelo preço inicial em que o percentual do CAP é aplicado, ou seja, o preço inicial do medicamento Insulina Glargina nas aquisições públicas é de R\$ 81,22; já em uma aquisição no mercado privado é de R\$ 140,64.

Como demonstrado abaixo, os itens Paracetamol, Prednisona, Losartana Potássica, Claritromicina, Diclofenaco, Simeticona, Ibuprofeno, Progesterona, Risperidona e Cloridrato de Naratriptana apresentam preços significativamente superiores aos encontrados no mercado, indicando que, apesar do processo licitatório se constituir como um instrumento eficiente para a aquisição de medicamentos, existem situações em que a relação entre comprador e fornecedor se configura substancialmente desfavorável à administração pública. Isso faz com que valores relevantes sejam gastos em aquisições manifestamente desfavoráveis ao interesse público e, de outro lado, com ganhos desproporcionais por parte dos fornecedores. Nesse contexto, a eficiência na aquisição de medicamentos por meio do processo licitatório pode ser afetada pelas distorções provocadas em aquisições com preços consideravelmente desfavoráveis.

O quadro 05 permite observar a relação entre os preços, em valores absolutos por item, obtidos por meio do processo licitatório e os obtidos pelo mercado. Nota-se que, em sua maior parte, os valores das compras dos medicamentos em processos licitatórios possuem preços bem inferiores aos de mercado. Contudo, as situações de valores anormais são evidenciadas nos itens selecionados.

Quadro 05 - Diferença entre os preços absolutos em P_{lic} e P_m

Item	Preço médio licitações [a]	Preço médio mercado [b]	Diferença entre P_{lic} e P_m [c]	Variação em % [c]/[b]
	P_{lic}	P_m		
Insulina Glargina - '100 U/ML SOL INJ CT 1 CAR VD TRANS X 3 ML	68,03	77,36	-9,33	-12%
Captopril - '25 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	6,60	7,36	-0,76	-10%
Cetoconazol - '20MG+0,5MG+2,5MG CREM DERM CT BG AL X 30 G	2,87	11,82	-8,95	-76%
Cloreto de sódio - '9 MG/ML SOL INJIV BOLS PVC INC SIST FECH X 100ML/COM	2,55	4,67	-2,12	-45%
Dipirona - '500 MG/ML SOL OR CT FR PLAS OPC GOT X 20 ML	2,82	3,23	-0,41	-13%
Acido fólico - '5 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 30	1,80	27,77	-25,97	-94%
Omeprazol - '20 MG CAP GEL DURA MICROG CT FR PLAS OPC X 28	2,37	3,99	-1,62	-41%
Aciclovir - '200MG COM CT BL AL PLAS INC X 25	18,50	68,39	-49,89	-73%
Azitromicina - '500MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 5	8,75	27,24	-18,49	-68%
Paracetamol - '500 MG+65 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 20	12,00	3,99	8,01	201%
Prednisona - '20 MG COM CT BL AL PLAS INC X 10	4,90	4,01	0,89	22%
Clonazepam - '2,5 MG/ML SOL OR CT FR PLAS OPC GOT X 20 ML	3,25	8,94	-5,69	-64%
Loratadina - '10 MG COM REV CT BL AL PLAS AMB X 12	10,08	10,42	-0,34	-3%
Atenolol - '50 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	1,50	4,44	-2,94	-66%
Diazepam - '10 MG COM CT BL AL PLAS INC X 30	4,80	11,15	-6,35	-57%
Losartana Potássica - '50 MG+12,5MG COM REV CT BL AL PLAS OPC X 30	13,80	4,47	9,33	209%
Amoxicilina - '500MG CAP GEL DURA CT BL AL PLAS INC X 21	11,40	34,82	-23,42	-67%
Ampicilina - '500 MG X 24 COMP	10,80	29,86	-19,06	-64%
Cetoprofeno - '50 MG CAP GEL DURA CT BL AL PLAS INC X 24	10,32	10,43	-0,11	-1%
Claritromicina - '500MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 14	56,42	33,19	23,23	70%
Dexametasona - '4,0MG COM CT BL AL PLAS INC X 10	4,10	14,88	-10,78	-72%
Diclofenaco - '50 MG COM REV CT BL AL PLAS INC X 20	19,20	7,27	11,93	164%
Simeticona - '40MG COM CT BL AL PLAS TRANS X 20	14,20	5,48	8,72	159%
Fenobarbital - '40 MG/ML SOL OR PED CT FR VD AMB GOT X 20 ML	3,58	9,46	-5,88	-62%
Furosemida - '40 MG COM CT BL AL PLAS VDE X 20	1,40	6,90	-5,50	-80%
Haloperidol - '5 MG COM CT BL AL PLAS INC X 20	4,80	10,42	-5,62	-54%
Hidrocorisona - '10 MG/G CREM DERM CT BG AL X 20 G	7,86	10,07	-2,21	-22%
Ibuprofeno - '400MG COM REV CT BL AL PVC/PVDC X 10	23,60	18,28	5,33	29%
Prednisolona - '20MG COM CT BL AL/AL X 10	8,50	11,90	-3,40	-29%
Progesterona - '200MGCAP MOLE CT BL AL PLAS TRANS X 14	48,30	46,60	1,70	4%

Fonte: Elaborado pelo autor

Isso posto, nota-se que a relação $P_{lic} \leq P_m$ é verdadeira. Contudo, o processo licitatório permite situações de desvios elevados em relação às médias de preços usualmente empregadas tanto no mercado quanto nas aquisições em âmbito público. Tais desvios constituem-se em elementos relevantes a serem estudados e tratados com a finalidade de aprimorar os mecanismos de governança utilizados na administração pública visando ao alcance da eficiência nas aquisições de medicamentos.

Análise dos custos de transação envolvidos nas fases dos processos licitatórios

Processos licitatórios em que os P_m foram mais vantajosos

Os valores calculados abaixo por meio da atribuição de pesos aos desdobramentos inerentes às fases do processo licitatório revelam as gradações dos valores do índice de custos de transação em cada fase desses processos:

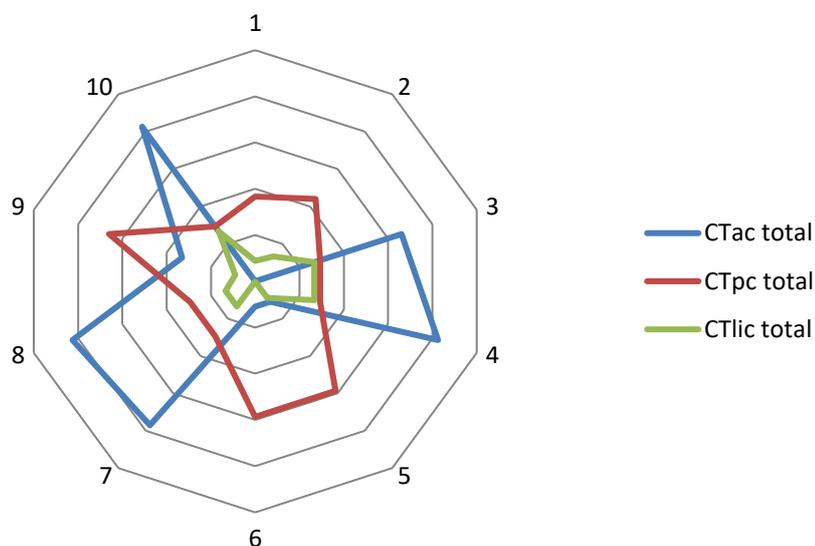
Quadro 06 - Índice de custos de transação nas situações em que os Preços de Mercado (P_m) foram mais vantajosos

	CT _{ac1}	CT _{ac2}	CT _{ac3}	CT _{ac4}	CT _{ac total}	CT _{pc1}	CT _{pc2}	CT _{pc3}	CT _{pc total}	CT _{lic1}	CT _{lic2}	CT _{lic3}	CT _{lic4}	CT _{lic5}	CT _{lic total}
Clarithromicina	0	0	0	0	0,0000	5,5	3,6663	0	9,1663	0,0165	0	0	2,19978	0	2,2163
Diclofenaco	0	0	0	0	0,0000	5,5	5,5	0	11,0000	0,0165	0	0	3,3	0	3,3165
Losartana Potássica	0	8,25	8,25	0	16,5000	3,6663	3,6663	0	7,3326	0,066	0	0	6,6	0	6,6660
Paracetamol	0	8,25	8,25	4,125	20,6250	3,6663	3,6663	0	7,3326	0,066	0	0	6,6	0	6,6660
Prednisona	0	2,74972 5	0	0	2,7497	5,5	5,5	3,6663	14,6663	0,033	0	0	2,19978	0	2,2328
Simeticona	0	2,74972 5	0	0	2,7497	5,5	5,5	3,6663	14,6663	0,033	0	0	0	0	0,0330
Ibuprofeno	0	8,25	8,25	2,74972 5	19,2497	3,6663	3,6663	0	7,3326	0,066	0	0	3,3	0	3,3660
Progesterona	0	8,25	8,25	4,125	20,6250	3,6663	3,6663	0	7,3326	0,066	0	0	3,3	0	3,3660
Risperidona	0	8,25	0	0	8,2500	11	5,5	0	16,5000	0,066	0	0	2,19978	0	2,2658
Clonidrato de Naratriptana	0	8,25	8,25	4,125	20,6250	3,6663	3,6663	0	7,3326	0,066	0	0	6,6	0	6,6660
Valores totais	0,0000	54,9995	41,2500	15,1247	111,3742	51,3315	43,9978	7,3326	102,6619	0,4950	0,0000	0,0000	36,2993	0,0000	36,7943

Fonte: Elaborado pelo autor

Dentre as três fases analisadas, observa-se que, na etapa preliminar (CT_{ac}), ou seja, a fase de planejamento, a administração pública tem despendido esforços para especificar adequadamente suas necessidades e quantidades. Essa observação se verificou pelos maiores índices dos custos de transação nessa etapa. Por outro lado, a fase competitiva (CT_{lic}) se mostra menos expressiva nas aquisições estudadas nessa parte do trabalho, ou seja, as aquisições em que os Preços de Mercado (P_m) se mostraram mais vantajosos que os auferidos por meio do processo licitatório. O gráfico a seguir ilustra os valores obtidos por meio do índice de custos de transação identificado nas três etapas analisadas:

Gráfico 02 - Índice de custos de transação nas situações em que os Preços de Mercado (P_m) foram mais vantajosos



Fonte: Elaborado pelo autor

. Na fase CT_{ac} , nota-se que o subitem CT_{ac2} – “aquisição de baixa quantidade de itens” – é um elemento presente em quase todas as licitações analisadas em que os preços de mercado foram maiores. Isso significa que a estimativa correta e de forma mais ampla possível se constitui em uma vantagem competitiva a ser explorada pela administração pública e que a ausência da exploração dessa vantagem se constitui em um elemento de custos de transação para as organizações públicas, uma vez que está ligado à execução de processos licitatórios mal planejados e pouco atrativos para os fornecedores, sendo, por conseguinte, pouco competitivos.

Nesse mesmo sentido, por meio da análise dos dados verificou-se que a maioria das aquisições se deram por dispensa de licitação, conforme evidenciado no subitem CT_{ac3} . Com isso, identifica-se que o quantitativo de itens a serem adquiridos e a modalidade de licitação adotada são elementos relevantes nos resultados negativos para as aquisições na administração pública. Observa-se ainda que o fornecimento de medicamentos em baixa quantidade não permite à administração pública obter a vantagem da economia de escala e que a aquisição por meio de dispensa de licitação contribui para a prática de preços que não refletem os usualmente utilizados no mercado. Isso se deve à baixa atratividade, como mencionado anteriormente, e baixa divulgação desses processos licitatórios, uma vez que, nas dispensas de licitação, não são feitas as etapas de divulgação de edital e de ofertas de lances por parte dos fornecedores, conforme se verifica na Lei 8.666/93.

Na fase CT_{lic} , destaca-se o desdobramento no subitem CT_{lic1} – “poucos participantes na licitação” –, cujos resultados revelaram que, em grande parte dos processos licitatórios analisados, não houve a devida competitividade, em função das características das dispensas de licitação em que os preços, conforme a Lei 8.666/93, são obtidos por meio de 03 propostas de empresas distintas e não há a fase de lances entre um grande número de participantes, como no pregão eletrônico ou outras modalidades.

As observações contidas no subitem CT_{lic1} se relacionam ao subitem CT_{lic4} – “diferença elevada dos preços em relação aos praticados no mercado”. Isso porque a baixa participação de licitantes nessas aquisições reduz a eficiência do processo licitatório, uma vez que, não havendo outros licitantes na disputa, a administração pública tenha que acolher propostas com valores elevados para atenderem às necessidades de aquisição de medicamentos, que em alguns casos se caracterizam pela urgência no atendimento de tratamentos de saúde e no guarnecimento das instituições públicas de saúde.

Apoiado nos resultados do índice de custos de transação analisados, verifica-se que os elementos mais relevantes para a eficiência nos processos licitatórios estão presentes no planejamento das aquisições, por meio da estimativa de quantidades que possibilitem à administração pública obter ganhos de escala, além da utilização do pregão eletrônico em detrimento da realização de dispensas de licitação, de forma a estimular a participação de um maior número de licitantes.

Processos licitatórios em que os P_{lic} foram mais vantajosos

Por outro lado, quando se analisa o processo licitatório em que os P_{lic} foram mais vantajosos, pode-se verificar que, dentre as três fases do processo licitatório analisadas, as licitações em que os preços foram menores em relação ao mercado tiveram custos de transação mais presentes em fases diferentes das identificadas na seção anterior. Verifica-se nesses casos que se constituem em aquisições melhores planejadas e executadas, uma vez que, para essas aquisições, os quantitativos de itens foram estimados mais adequadamente, as aquisições se deram por meio de pregão eletrônico e não houve impugnações aos editais.

Quadro 07 - Índice de custos de transação nas situações em que os Preços de Licitação (P_{lic}) foram mais vantajosos

	CT _{ac1}	CT _{ac2}	CT _{ac3}	CT _{ac4}	CT _{ac total}	CT _{pc1}	CT _{pc2}	CT _{pc3}	CT _{pc total}	CT _{lic1}	CT _{lic2}	CT _{lic3}	CT _{lic4}	CT _{lic5}	CT _{lic total}
Ácido Fólico	0	0	0	0	0,0000	5,5	5,5	3,6663	14,6663	0,00388	0	0	0	0	0,0039
Clonazepam	0	0	0	2,75	2,7497	5,5	11	3,6663	20,1663	0,066	0	0	3,3	0	3,3660
Amoxicilina	0	0	0	2,75	2,7497	3,6663	11	3,6663	18,3326	0,022	0	0	2,19978	0	2,2218
Dexametasona	0	0	0	2,75	2,7497	5,5	5,5	3,6663	14,6663	0,066	0	0	3,3	0	3,3660
Fenobarbital	0	0	0	0	0,0000	5,5	0	0	5,5000	0,0165	0	0	3,3	0	3,3165
Furosemida	0	0	0	0	0,0000	11	11	3,6663	25,6663	0,00236	6,6	0	3,3	3,3	13,2024
Haloperidol	0	0	0	0	0,0000	3,6663	3,6663	5,5	12,8326	0,033	0	0	2,19978	0	2,2328
Valores totais	0,0000	0,0000	0,0000	8,25	8,2492	40,3326	47,6663	23,8315	111,8304	0,2097	6,6000	0,0000	17,5996	3,3000	27,7093

Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se que, na fase CT_{ac}, houve constatações de elementos de custos de transação apenas para o subitem CT_{ac4} – que trata de aquisições em que a administração pública procedeu a licitação de forma isolada para o medicamento demandado, ou seja, sem o agrupamento com outras necessidades da administração pública para tornar o processo licitatório com maior valor global e mais interessante para os fornecedores. Com isso, observa-se também que, para esses casos, houve maiores índices de custos de transação no subitem CT_{lic1}, indicando que, especificamente para esses processos licitatórios, a participação de fornecedores foi um pouco mais restrita.

Não obstante a isso, a fase CT_{lic}, aponta para uma participação de fornecedores maior se comparado aos processos licitatórios em que os preços foram desfavoráveis à administração pública. Nesse caso, destacam-se os subitens CT_{lic1} e CT_{lic4} em que, no caso do primeiro, indica a constatação de custos de transação altos quando há poucos participantes na licitação e, no caso do segundo, a constatação de custos de transação quando os preços ofertados possuem diferença elevada em relação aos praticados no mercado. Isso se deve à maior exposição a comportamentos oportunistas por parte dos fornecedores quando não há a ampla competitividade que é almejada por meio das orientações da legislação que regula o processo licitatório.

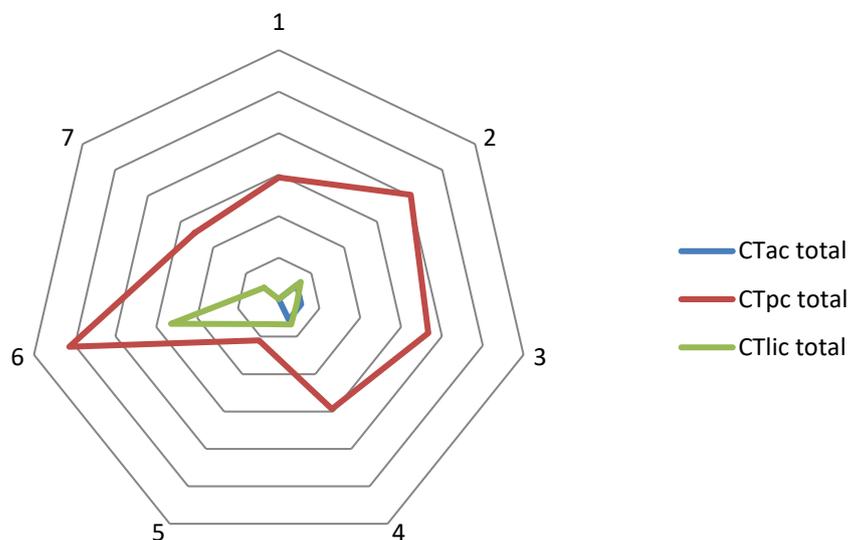
Tem-se no caso dos processos licitatórios favoráveis no item CT_{lic1} o valor total de 0,2097, enquanto que, nos processos licitatórios desfavoráveis, analisados na seção anterior, esse índice tem o valor de 0,4950. Observa-se, portanto, que a diferença nos valores indica menores custos de transação em função da participação maior de fornecedores nos processos licitatórios favoráveis à administração pública. Por conseguinte, o subitem CT_{lic4}, tem valores de 17,5996 nos processos licitatórios favoráveis e de 36,2993 nos processos licitatórios

desfavoráveis, indicando que, no primeiro caso, a execução da licitação conta com propostas com preços melhores em relação ao segundo caso.

É relevante destacar que os subitens CT_{lic1} e CT_{lic4} estão relacionados, uma vez que, quanto maior a participação de licitantes nas compras públicas, menor a probabilidade da oferta de lances com valores elevados em relação aos praticados no mercado. Ou seja, quanto menor o índice de custos de transação em CT_{lic1} , menor também será o índice de custos de transação em CT_{lic4} .

Nota-se, por meio do índice de custos de transação na fase CT_{lic} , que o número de participantes na licitação foi maior, inibindo a apresentação de propostas especulativas, ou seja, com preços notavelmente elevados. Também se observa, nas licitações com preços favoráveis, que na fase CT_{pc} a administração pública incorre em maiores custos de transação. Nessa etapa, em função dos pregões possuírem maior rigor no planejamento e na execução da etapa competitiva, há também mais rigor na definição de mecanismos para monitoramento da relação contratual com os fornecedores. Isso implica mais rigor nas exigências de qualificação técnicas, no estabelecimento de punições para as entregas de itens que não forem atendidas a contento e no controle mais rigoroso na qualidade dos medicamentos adquiridos. Essas constatações estão demonstradas graficamente a seguir:

Gráfico 03 – Custos de transação nas situações em que os Preços de Licitação (P_{lic}) foram mais vantajosos



Fonte: Elaborado pelo autor

Sintetizando as comparações entre os processos licitatórios analisados, a tabela a seguir demonstra as diferenças entre os índices de custos de transação nos processos licitatórios em que P_{lic} foi mais vantajoso e nos que P_m se mostrou mais favorável. De forma geral, pode-se observar que a etapa de planejamento da licitação tem maior destaque na comparação. É nessa etapa em que são definidos os quantitativos de itens a serem adquiridos e a modalidade adotada por parte da administração pública para as aquisições. Nesse sentido, tem-se que a opção pela dispensa de licitação se mostra desvantajosa para a administração pública, por se tratar de uma forma de aquisição com baixa publicidade das demandas a serem atendidas e baixa competitividade entre fornecedores.

Relacionado a isso, a fase de execução das licitações também se destaca pelos fatores “número de fornecedores” e “diferença dos preços ofertados em relação ao praticado no mercado”. As licitações com baixa participação de fornecedores favorecem a conduta oportunista por parte das empresas, uma vez que, nesse caso, a administração tende a se sujeitar a preços maiores em função de não haver outras alternativas e da urgência na aquisição dos medicamentos e atendimento às demandas dos usuários dos serviços de saúde pública.

Quadro 07 – Comparação entre os índices de custos de transação

	<i>Valores P_m mais vantajoso</i>	<i>Total P_m</i>	<i>Valores P_{lic} mais vantajoso</i>	<i>Total P_{lic}</i>

CT _{ac1} - Houve impugnação/suspensão da licitação para responder esclarecimentos sobre o termo de referência (informações incompletas ou descrição insuficiente da demanda do órgão).	0,0000		0,0000	
CT _{ac2} - Edital prevê aquisição de baixa quantidade de itens, indicando limitação no planejamento da compra.	54,9995	111,3742	0,0000	8,2492
CT _{ac3} - A aquisição se deu por Dispensa de Licitação, indicando menor competitividade entre fornecedores se comparado ao Pregão Eletrônico.	41,2500		0,0000	
CT _{ac4} - A aquisição se deu de forma isolada para o item - não houve agrupamento com outros itens demandados pelo órgão.	15,1247		8,2492	
CT _{pe1} - Há exigências de atestados de capacidade técnica e respectivo registro em conselho profissional ou outra instituição acreditadora (CRA, CREA, INMETRO).	51,3315		40,3326	
CT _{pe2} - Existe cláusula contratual que preveja prazo de entrega e punição por eventual descumprimento (itens que não podem sofrer descontinuidade de fornecimento).	43,9978	102,6619	47,6663	111,8304
CT _{pe3} - Há a necessidade de realizar testes de qualidade no produto fornecido por equipe técnica.	7,3326		23,8315	
CT _{ic1} - Há poucos participantes na licitação, ocasionando a probabilidade de preços acima da média do mercado (score inversamente proporcional ao número de participantes).	0,4950		0,2097	
CT _{ic2} - Houve propostas meramente especulativas (sem apresentação dos requisitos necessários para participar da licitação).	0,0000		6,6000	
CT _{ic3} - Houve necessidade de utilizar o tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte, conforme Lei 123/2006.	0,0000	36,7943	0,0000	27,7093
CT _{ic4} - Há diferença elevada nas propostas em relação ao preço praticado no mercado (indica falta de clareza no projeto básico da contratação e oportunismo por parte do fornecedor).	36,2993		17,5996	
CT _{ic5} - O resultado da licitação foi contestado por meio de recurso.	0,0000		3,3000	

Fonte: Elaborado pelo autor

Discussão dos resultados com base na teoria dos custos de transação

Observa-se que a aquisição de medicamentos por meio do mercado possui custos de transação decorrentes do monitoramento do comportamento dos fornecedores no sentido de evitar sobrepreços, entregas de itens com baixa qualidade, não cumprimento de prazos e etc. Porém, de outro lado, observa-se que a produção própria desses itens desencadearia nos custos

de transação para a coordenação das atividades para esse fim. Com isso, tem-se o *trade-off* discutido por Coase (1937), que, para o objeto de estudo desse trabalho, a decisão do administrador público tende a ser para a aquisição dos itens fabricados por terceiros ao invés da produção própria.

Todavia, dado o volume das aquisições e os altos valores negociados por toda a administração pública, é necessário aprimorar a integração entre as compras públicas para que possa ser aproveitado o potencial de economia de escala decorrente do agrupamento das compras, frente às fragilidades do mercado farmacêutico brasileiro, apontadas por Gadelha (2012); Gadelha, Costa e Maldonado (2012) e Varrichio (2017). Nesse sentido uma estratégia pertinente seria a integração de diversas organizações públicas em formato de clãs para centralização das aquisições de itens similares e aumento do poder de negociação com o mercado, que muitas vezes se mostra monopolizado. Tais considerações devem ser levadas em consideração por parte do legislador público para aprimoramento na legislação que regula as aquisições públicas, como a Lei 8.666/93, Lei 10.520/02, Decreto 7.892/13 e outras normas.

Outro ponto relevante a ser destacado por meio das informações levantadas é a discrepância entre os valores das aquisições entre os itens, conforme se pode verificar na interpretação do gráfico 03 e na análise do índice de custos de transação nos processos em que os preços de mercado se mostraram mais vantajosos. Com relação a essa discrepância de valores, tem-se que a assimetria informacional, em concordância com Hobbs (1996), Arkelof (1978) e Ribeiro (2003), influencia na definição dos preços e nos percentuais de descontos dados nos lances das licitações. Nesse caso, quando o fornecedor não tem informações suficientes sobre a transação a ser concretizada, tende a aumentar o preço dos itens a serem fornecidos para evitar eventuais prejuízos decorrentes de obrigações que não estavam claras no início da transação. É o caso de licitações mal planejadas, cujos termos em que se darão a aquisição não são adequadamente especificados. Com isso, conforme discutido Mello (2007) e Lamarão (2013), o fornecedor tende a elevar seus preços para mitigar eventuais riscos de ter que cumprir obrigações que não estavam claras no início da transação ou para se proteger contra atrasos em pagamentos.

A assimetria informacional é um elemento também presente nas aquisições efetuadas por meio das dispensas de licitações e, nesse caso, está relacionada ao fato de se caracterizar por uma forma de aquisição em que não há a ampla divulgação dos processos de compra entre

todo o mercado. Ao contrário dos pregões eletrônicos, em que os processos são amplamente divulgados em sites especializados, nas dispensas de licitação a divulgação fica restrita àqueles fornecedores em que a administração cotou o preço diretamente. Estes por sua vez, similarmente aos argumentos tratados por Arkelof (1978) e discutidos neste trabalho, tendem a majorar os valores para maximizarem seus lucros, e, nesse caso, a administração pública se vê sem as informações necessárias para adequar os preços aos praticados no mercado.

Os conceitos da especificidade do ativo e da frequência das transações, discutidos por Williamson (1979), são aplicados neste trabalho quando se verifica que, nas aquisições em que a administração pública buscou agrupar um quantitativo maior de itens no processo licitatório, há a tendência de se aumentar o número de fornecedores para a etapa competitiva, uma vez que, nesse caso, a licitação se mostra mais atrativa ao mercado. Nesse caso, tem-se que a administração pública incorre em maiores custos de transação na etapa CT_{ac} , ou seja, no planejamento da licitação, e em menos custos na etapa CT_{lic} , etapa competitiva da licitação. Dessa forma, nas licitações em que houve maior foco em agrupar itens e fazer aquisições maiores, implicando menor especificidade do ativo e maior frequência da transação, o processo licitatório se mostrou mais eficiente. Dessa forma, observa-se que os custos de transação relacionados ao planejamento adequado e mais rigoroso das licitações CT_{ac} , com foco em agrupar o maior quantitativo possível de itens e atrair um maior número de participantes, configura-se como produtivo para fins de aumentar a competitividade entre os fornecedores e obter melhores preços.

Destaca-se que, nas aquisições em que a administração pública buscou agrupar o maior quantitativo possível de itens e elaborar processos de compra mais robustos, o elemento incerteza se mostrou presente. Nesses casos, houve a necessidade de monitorar o comportamento dos fornecedores para assegurar a qualidade dos produtos entregues e o estabelecimento de punições para o não cumprimento dos contratos. Dessa forma, o objetivo da administração pública foi o de se certificar do atendimento adequado por parte dos fornecedores, revelando que não só os fornecedores se encontram em situações de incerteza quanto ao cumprimento de obrigações quando negociam com a administração pública, mas também, de outro lado, a parte compradora busca minimizar a incerteza quanto ao atendimento de suas demandas.

Há que se destacar ainda, por meio das análises efetuadas, que o elemento oportunismo se constitui em um fator relevante na explicação das distorções de preços encontradas. Segundo Maher (1997), o oportunismo deve ser levado em consideração nas relações contratuais devido aos efeitos indesejáveis provocados por fornecedores visando maximizar o atendimento de seus interesses. No caso das aquisições de medicamentos, são notados preços em algumas situações com distorções elevadas, induzindo à percepção equivocada de que todo processo licitatório é ineficaz. Tais distorções estão associadas à baixa competitividade entre fornecedores, à incerteza com relação ao comportamento das instituições, como argumentado por Boehe e Balestro (2006) e às restrições mercadológicas apontadas por Gadelha (2012); Gadelha, Costa e Maldonado (2012) e Varrichio (2017).

Todos esses fatores contribuem para um ambiente em que os fornecedores executam estratégias autointeressadas quando do atendimento das demandas de organizações públicas. Nesse sentido, os preços distorcidos de uma minoria de processos licitatórios tendem a proporcionar a percepção de que as licitações são ineficientes. Contudo, pode-se verificar no presente trabalho que a aquisição de medicamentos da amostra analisada é feita de forma eficiente por meio do processo licitatório, ou seja, possui preços melhores dos que os praticados no mercado.

Para que a administração pública possa minimizar as distorções nos preços obtidos, é necessário dar o tratamento adequado às fases envolvidas nos processos licitatórios, incorrendo em alguns custos de transação para planejar licitações de alto volume, com ampla publicidade e participação do mercado fornecedor e com o monitoramento adequado dos preços praticados e qualidade dos produtos entregues.

Considerações finais

A proposta deste trabalho surgiu a partir do questionamento sobre a eficiência do processo licitatório, dada a ocorrência de situações em que a administração pública faz aquisições em muitos casos com preços superiores aos praticados no mercado. Aliado a isso, tem-se que toda a estrutura, mecanismos e processos de trabalho utilizados nessas organizações possuem custos para serem operacionalizados. Com isso, o objetivo principal do trabalho foi o de “analisar a eficiência do processo licitatório para aquisição de medicamentos no âmbito do

SUS sob a perspectiva dos custos de transação, identificando e comparando os preços obtidos em licitações com os praticados no mercado privado”.

Verificou-se que o processo de compra na administração pública é marcado por relevantes aspectos relacionados aos elementos incerteza, assimetria informacional e oportunismo. A incerteza é decorrente da não previsão exata de como os agentes envolvidos nas transações irão se comportar ao longo do processo, e, nesse sentido, esse elemento é presente tanto por parte da administração pública, quando se utilizam mecanismos trazidos pela legislação para monitorar a conduta dos fornecedores, quanto por parte dos fornecedores, ao elevarem preços em algumas situações para compensar riscos de atraso ou não pagamento por produtos fornecidos. A assimetria informacional é notada também em ambos os lados da relação, uma vez que, por parte do mercado fornecedor, existem situações em que a administração pública conduz processos licitatórios com informações pouco trabalhadas e não amplamente divulgadas a todo o mercado, e, de outro lado, a administração pública pode também incorrer na incompletude de informações sobre o preço correto dos itens quando o mercado trabalha em conluio com outros fornecedores para a maximização de lucros. Com isso, tem-se o elemento oportunismo nas relações comerciais; este elemento é mais notado pelo lado do mercado fornecedor por meio da estimativa de preços distorcidos e estratégias autointeressadas decorrentes da formação de oligopólios e de situações em que a administração pública tem demandas urgentes de determinados itens. Tem-se aí uma relação de captura dessas organizações públicas por parte de grandes corporações do mercado farmacêutico.

Apesar dos custos de transação existentes externos, envolvidos na relação contratual entre fornecedores e administração pública, e os custos de transação internos, envolvidos no planejamento e na execução das aquisições, o processo licitatório se mostrou eficiente, ou seja, com preços melhores do que os praticados no mercado. As ressalvas são feitas nas situações em que existem grandes distorções nesses preços e são notadas em aquisições feitas por dispensas de licitação e em aquisições de baixa quantidade de itens. Nos casos das dispensas de licitação, têm-se situações de baixa competitividade entre fornecedores, possibilitando comportamentos oportunistas decorrentes da alta necessidade de aquisição dos itens e da relação de captura da administração pública por fornecedores específicos. No caso das aquisições em baixa quantidade de itens, tem-se o elemento frequência das transações como desencadeador de preços desvantajosos para a administração pública. Nesse caso, ocorre, por

parte do mercado, a elevação dos preços de forma a compensar os custos associados à participação no processo licitatório. Não obstante, essas situações não ocorreram de forma generalizada na amostra pesquisada, sendo observado que a maior parte das licitações resulta em preços menores do que os praticados no mercado.

Dessa maneira, a análise das compras pela administração pública deve ser trabalhada na perspectiva do *design* institucional abordado por Ouchi (1980), Whittington e Dowal (2006) e também na perspectiva de Gadelha (2012), em que, por meio de um *design* mais eficiente entre órgãos públicos municipais, estaduais e federais, possam ser aprimoradas as legislações, instrumentos jurídicos, sistemas de informação e processos de trabalho dos agentes públicos envolvidos nas aquisições de medicamentos de forma a conduzir as compras de maneira agrupada e coordenada, tendo como objetivo confrontar o comportamento oportunista do mercado quando em situações de oligopólio no fornecimento desses itens.

As limitações da presente pesquisa se dão no sentido de a amostra ter sido feita somente com medicamentos e somente para o período de 2019. Além disso, tem-se que as informações prestadas pela administração pública precisa ainda ser aprimorada e qualificada, de forma a permitir análises mais profundas dos dados referentes aos processos licitatórios.

Para os estudos futuros, sugere-se analisar os custos nominais incorridos na execução das licitações em face dos percentuais de descontos obtidos nesses processos. Com isso, poder-se-ia apontar de forma sistemática as atividades mais dispendiosas a serem trabalhadas pela administração pública para a redução de gastos. Aliada a essa abordagem, há ainda a possibilidade de analisar os resultados obtidos nos processos licitatórios comparativamente à sazonalidade em que são executados, uma vez que é prática da administração pública a liberação de orçamento contingenciado durante o ano para compras ao final dos exercícios financeiros. Com isso, tem-se um cenário de elevação do número de licitações publicadas no mercado em que a quantidade de fornecedores permanece a mesma, ou seja, elevação da demanda por parte da administração, sem a conseqüente elevação da oferta pelo mercado, resultando em processos licitatórios esvaziados ou com preços pouco atrativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERLOF, George A. The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism." In *Uncertainty in economics*, pp. 235-251. Academic Press, 1978.

BANCO CENTRAL. Sistema Gerenciador de Séries Temporais. V2.1. Dívida Bruta do Governo Geral. Disponível em <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=visualizarValores>>. Acesso em 17 jun. 2018.

BOEHE, D. M., BALESTRO, M. V.. A dimensão nacional dos custos de transação: oportunidade e confiança institucional. *REAd-Revista Eletrônica de Administração* 12, no. 1, 2006.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 06 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.742, de 06 de outubro de 2003. Define normas de regulação para o setor farmacêutico, cria a Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - CMED e altera a Lei nº 6.360, de 23 de setembro de 1976, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.742.htm>. Acesso em: 29 out. 2019.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm>. Acesso em: 12 jan. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.808, de 15 de janeiro de 2019. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1-10, 16 jan. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, Senado Federal, 2006. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>>. Acesso em: 03 mai. 2019.

BRASIL. Painel de Compras do Governo. Portal de Compras do Governo Federal, 2019. Disponível em <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRUYNE, P. de; HERMAN, Jacques; SCHOUTHEETE, M. de. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica. In: Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os polos da prática metodológica. 1982.

COASE, Ronald H. The nature of the firm. *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

CAMPELO, Renistenes Eunice Costa et al. A relação custo-qualidade das aquisições no setor público. *Revista Conbrad*. v. 1, n. 2, p. 63-70, 2016.

CARVALHO, Maria Balbina. A gestão de compras e o processo de licitação no setor público. *Caderno de Graduação-Ciências Humanas e Sociais-UNIT*, v. 4, n. 1, p. 165, 2017.

CMED. Resolução nº 03, de 02 de março de 2011. Dispõe sobre o Coeficiente de Adequação de Preços – CAP, a sua aplicação, a nova forma de cálculo devido à mudança de metodologia

adotada pela Organização das Nações Unidas – ONU, e sobre o Preço Máximo de Venda ao Governo - PMVG. Disponível em <

<http://portal.anvisa.gov.br/documents/374947/2920961/Resolu%C3%A7%C3%A3o+n%C2%BA+3%2C+de+2+de+mar%C3%A7o+de+2011+%28PDF%29.pdf/cc29a363-b75c-4b81-951f-e7df82bfb52f>>.

Acesso em 29 out. 2019.

CONSULTA DE REMÉDIOS. Base de dados para preços de medicamentos. Disponível em <
<https://consultaremedios.com.br/>>. Acesso em 12 jan. 2020.

COOPER, Donald. R.; SCHINDLER, Pamela. S. Métodos de pesquisa em administração, v. 7, 2003.

DE MOURA CAVALCANTE, Andrey; SANTOS, Luciana Guedes. O planejamento da licitação e seu impacto na eficiência e na economicidade do pregão eletrônico para registro de preços. Empírica BR-Revista Brasileira de Gestão, Negócio e Tecnologia da Informação, v. 1, n. 1, p. 185-210, 2018.

EISENBERG, José. Um quadro comparativo de sites de prefeituras municipais. A. Chahin, MA Cunha, PT Knight, & SL Pinto. E-gov. br: a próxima revolução, 2004.

FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise. Corporate governance and the public sector: some issues and evidence from the NHS. Public Administration, v. 73, n. 3, p. 375-392, 1995.

FUNG, Archon. Varieties of participation in complex governance. Public administration review, v. 66, p. 66-75, 2006.

FUNG, Archon. Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. Public Administration Review, v. 75, n. 4, p. 513-522, 2015.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois. A dinâmica do sistema produtivo da saúde: inovação e complexo econômico-industrial. Editora Fiocruz, 2012.

GADELHA, Carlos Augusto Grabois; COSTA, Laís Silveira; MALDONADO, José. O complexo econômico-industrial da saúde e a dimensão social e econômica do desenvolvimento. *Revista de Saúde Pública*, v. 46, p. 21-28, 2012.

GONÇALVES, Carlos Alberto; DE MORAES MEIRELLES, Anthero. Projetos e relatórios de pesquisa em administração. Editora Atlas SA, 2004.

GONÇALVES, M. A.; TEIXEIRA, L.; FROES, E. Gestão estratégica de informações baseada em custo: um estudo de aplicação no setor serviços. *Revista Brasileira de Administração Contemporânea (RBAC) /ANPAD*; Rio de Janeiro: ANPAD. 1998.

HAIR, Joseph et al. Fundamentos de métodos de pesquisa em administração. Bookman Companhia Ed., 2005.

HERRMANN, Isadora. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. 1998.

HOBBS, Jill E. A transaction cost approach to supply chain management. *Supply Chain Management: An International Journal* 1, no. 2. 15-27, 1996.

HOLZER, Marc; KIM, Seang-Tae. Digital governance in municipalities worldwide (2005): a longitudinal assessment of municipal websites throughout the world, 2006.

IBGE. PIB recua 3,6% em 2016 e fecha ano em R\$ 6,3 trilhões. Agência IBGE Notícias. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2013-agencia-de-noticias/releases/9439-pib-recua-3-6-em-2016-e-fecha-ano-em-r-6-3-trilhoes.html>>. Acesso em 17 jun. 2018.

IBGE. PIB cai 3,5% em 2015 e registra R\$ 6 trilhões. Agência IBGE Notícias. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/2013-agencia-de-noticias/releases/17902-pib-cai-3-5-em-2015-e-registra-r-6-trilhoes.html>. Acesso em 17 jun. 2018.

JENSEN, Michael C.; MECKLING, William H. Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, v. 3, n. 4, p. 305-360, 1976.

JÚNIOR, José Ronaldo de Castro Souza et al. Simulações da Trajetória da Dívida Bruta do Governo Geral (2017 a 2037). 2017.

JÚNIOR, Temístocles Murilo Oliveira; DA COSTA, Frederico José Lustosa; MENDES, Arnaldo Paulo. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. *Revista do Serviço Público*, v. 67, p. 111-138, 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa. São Paulo: Atlas, v. 205, 1996.

LAMARÃO, Ronaldo Coelho. Os custos de transação do contrato administrativo derivado de licitação: uma incidência da teoria da imprevisão. *Revista Direito em Discurso*, v. 4, n. 2, p. 11-21.

LUZ, Tatiana Chama Borges et al. Trends in medicines procurement by the Brazilian federal government from 2006 to 2013. *PloS one*, v. 12, n. 4, p. e0174616, 2017.

MAHER, Maria E. Transaction cost economics and contractual relations. *Cambridge Journal of Economics*, v. 21, n. 2, p. 147-170, 1997.

MANCEBO, Deise. Crise político-econômica no Brasil: breve análise da educação superior. *Educação & Sociedade*, v. 38, n. 141, p. 875-892, 2017.

MATIAS-PEREIRA, José. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010.

MCLAVERTY, Peter; Participation, Chapter 26; In Mark Bevir (ed.) *The SAGE Handbook of Governance*; London, p. 402-418, 2013.

MELLO, Gilmar Ribeiro; SLOMSKI, Valmor. Índice de governança eletrônica dos estados brasileiros (2009): no âmbito do poder executivo. *JISTEM-Journal of Information Systems and Technology Management (Online)* 7, no. 2. 375-408, 2010.

MELLO, Maria Tereza Leopardi. *Law and Economics of Public Organizations—A transaction costs approach*. 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. 2014.

NEVES, Jorge Alexandre Barbosa. *Modelo de equações estruturais: uma introdução aplicada*. 2018.

OUCHI, William G. Markets, bureaucracies, and clans. *Administrative science quarterly*, p. 129-141, 1980.

PEREIRA, José Matias. Avaliação dos efeitos da crise econômica-política-ética nas finanças públicas do Brasil. *Revista Ambiente Contábil*, v. 9, n. 2, p. 117-141, 2017.

NORTH, Douglass C. Institutions. *Journal of economic perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

PERES, Ursula D. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

PLANEJAMENTO, Ministério do. Painel Processos de compras. Disponível em <http://paineldecompras.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=paineldecompras.qvw&lang=en-US&host=QVS%40srvbsaiasprd04&anonymous=true>. Acesso em 01 jun. 2019.

PONDÉ, João Luiz; FAGUNDES, Jorge; POSSAS, Mario. Custos de transação e política de defesa da concorrência. Revista de Economia Contemporânea 1, no. 2, 1997.

PREVEDELLO, Maria Inês; PESSALI, Huáscar Fialho; ALMEIDA, Felipe. Desenho institucional e custos de transação: um estudo sobre a reestruturação do Programa Banco Social no Paraná. Revista de Administração Pública, v. 47, n. 1, p. 157-176, 2013.

REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. Revista de Administração Pública, v. 52, n. 1, p. 107-125, 2018.

REPÚBLICA, Presidência da. Comunicado n.º 15, de 21 de setembro de 2018. Divulga o novo Coeficiente de Adequação de Preços (CAP). Diário Oficial da União: seção 3, Brasília, DF, p. 3, 24 set. 2018.

RIBEIRO, José Mendes. Restrições de informações, custos de transação e ambiente regulatório em saúde suplementar. Ministério da Saúde, ANS; Montone J, Castro AJW, organizadores. Documentos técnicos de apoio ao fórum de saúde suplementar, 2003.

ROSSI, Pedro; MELLO, Guilherme. Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha ré. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica-IE/UNICAMP: Nota do Cecon, n. 1, 2017.

SAÚDE, Ministério da. Portaria n.º 3.733, de 22 de novembro de 2018. Estabelece a Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - Rename 2018 no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) por meio da atualização do elenco de medicamentos e insumos da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais - Rename 2017. Disponível em <

<https://portalarquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2018/dezembro/17/170407M2018final.pdf>>. Acesso em 28 out. 2019.

SILVA, Adilson Aderito Da; BRITO, Eliane Pereira Zamith. Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira, 2013.

SINGER, André; LOUREIRO, Isabel. As contradições do Lulismo: a que ponto chegamos?. Boitempo Editorial, 2017.

TEIXEIRA BARTH, Enise. A Análise de Dados na Pesquisa Científica. Importância e desafios em estudos organizacionais. Desenvolvimento em questão, v. 1, n. 2, 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. IN nº 63, de 1º de setembro de 2010. Estabelece normas de organização e de apresentação dos relatórios de gestão e das peças complementares que constituirão os processos de contas da administração pública federal. Disponível em <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/arquivos/instrucao-normativa-tcu-no-63-de-1o-de-setembro-de-2010.pdf/view>>. Acesso em 03 mai. 2019.

VARRICHIO, Pollyana C. SUS: o maior comprador de medicamentos do país. 2017.

WHITTINGTON, Jan; DOWALL, David E. Transaction-cost economic analysis of institutional change toward design-build contracts for public transportation. Working Paper, 2006.

WILLIAMSON, Oliver E. "Transaction-cost economics: the governance of contractual relations." *The journal of Law and Economics* 22, no. 2: 233-261, 1979.

WILLIAMSON, Oliver E. Corporate finance and corporate governance. *The journal of finance*, v. 43, n. 3, p. 567-591, 1988.

WILLIAMSON, Oliver E. The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting. In: Das Summa Summarum des Management. Gabler, p. 61-75, 2007.