

**UFRRJ**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA- MPGE**

**DISSERTAÇÃO**

**CONTRATAÇÕES DE SERVIÇO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**  
**FEDERAL: EXPLORANDO OS FATORES ASSOCIADOS AO**  
**DESEMPENHO DOS CONTRATOS NO IFRJ**

**BÁRBARA CAMPOS RODRIGUES**

**2019**



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO E ESTRATÉGIA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

**CONTRATAÇÕES DE SERVIÇO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
FEDERAL: EXPLORANDO OS FATORES ASSOCIADOS AO  
DESEMPENHO DOS CONTRATOS NO IFRJ**

**BÁRBARA CAMPOS RODRIGUES**

*Sob orientação do Professor*  
**Drº Paulo Ricardo da Costa Reis**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre**, no Curso de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ.

Seropédica/RJ  
Junho de 2019

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada com os  
dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R696c Rodrigues, Bárbara Campos, 1986-  
Contratações de serviço na Administração Pública  
Federal: explorando os fatores associados ao  
desempenho dos contratos no IFRJ / Bárbara Campos  
Rodrigues. - Rio de Janeiro, 2019.  
118 f.

Orientador: Paulo Ricardo da Costa Reis.  
Dissertação (Mestrado). -- Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro, PPGE/MPGE, 2019.

1. Compras (serviço público)- Desempenho. 2.  
Licitação pública. 3. Pregão eletrônico. 4.  
Contratos administrativos. I. Reis, Paulo Ricardo da  
Costa, 1987- , orient. II Universidade Federal Rural  
do Rio de Janeiro. PPGE/MPGE III. Título.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 e do Instituto Federal de Ciência, Educação e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), através de celebração de convênio com a UFRRJ.

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS-ICSA  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA-MPGE**

**BÁRBARA CAMPOS RODRIGUES**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de **Mestre**, no Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia, da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro-UFRRJ.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: 26/06/2019

---

Prof. Dr. Paulo Ricardo da Costa Reis  
Membro interno  
Presidente da banca  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro- UFRRJ

---

Prof. Dr. Breno de Paula Andrade Cruz  
Membro externo  
Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ

---

Prof. Dr. Steven Dutt Ross  
Membro externo  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro- UNIRIO

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela vida e pela oportunidade de cursar um mestrado profissional.

Agradeço a minha família por tornar essa jornada muito mais fácil.

Agradeço ao professor Elton Flach do IFRJ *campus* Nilópolis por dedicar, de bom grado, o seu tempo na orientação para a construção do pré-projeto de pesquisa. Querido professor, sem a sua preciosa ajuda jamais teria conseguido essa vaga!

Agradeço aos meus colegas de trabalho por todo o apoio e incentivo quando tudo me pareceu tão difícil.

Agradeço a todos que me concederam as entrevistas pois sei que é bem complicado dispor de tempo numa jornada de trabalho tão corrida.

Dedico um agradecimento especial ao meu colega Leonam Macêdo da Torre por compartilhar comigo toda a sua experiência em pregão eletrônico e, principalmente, por sanar todas as minhas dúvidas sempre com o maior carinho. Você foi parte importante no meu aprendizado!

Agradeço aos meus diretores Alberto Carlos Cardoso e Wallace Vallory Nunes que, na verdade, são muito mais que diretores, são amigos!

Agradeço aos meus colegas de turma que foram os melhores companheiros que alguém poderia ter!

Agradeço aos professores do MPGE por todo o aprendizado. Levarei esses conhecimentos por toda a vida.

Agradeço aos professores Breno de Paula Andrade Cruz e Steven Dutt Ross por todas as ressalvas que fizeram da minha dissertação muito mais lapidada.

E, finalmente, ao meu orientador Paulo Ricardo da Costa Reis pela orientação tão dedicada, por compartilhar comigo todo o seu conhecimento e tornar a minha pesquisa cada vez melhor.

Muito obrigada!

Enfim, aos que eu não citei, mas que direta ou indiretamente fizeram parte desta conquista, os meus sinceros agradecimentos.

## RESUMO

RODRIGUES, Bárbara Campos. CONTRATAÇÕES DE SERVIÇO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: EXPLORANDO OS FATORES ASSOCIADOS AO DESEMPENHO DOS CONTRATOS NO IFRJ. 2019. 114p. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia). Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2019.

O processo licitatório gera custos para o contratante uma vez que os agentes públicos gastam tempo e esforços para a realização dos procedimentos inerentes às etapas que envolvem a contratação de serviços. Esses custos, chamados de custos de transação, estão presentes durante toda a preparação, negociação e salvaguarda do acordo. Nesse sentido, a fundamentação teórica utilizada como base para este estudo foi a Teoria dos Custos de Transação (TCT) da Nova Economia Institucional (NEI) que, em síntese, trata da forma como diversos arranjos institucionais, particularmente firma, mercado e os contratos, se organizam para obter ganhos de eficiência resultantes da minimização desses custos. Além disso, considerando que as contratações públicas envolvem os interesses de múltiplos *stakeholders*, a Teoria dos *Stakeholders* também serviu de apoio conceitual. Assim, esta pesquisa, descritiva e de natureza qualitativa, estudou os efeitos dos fatores comportamentais e transacionais percorridos na TCT nas relações entre os *stakeholders* envolvidos no planejamento e execução dos contratos de serviços licitados por pregão eletrônico do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), tendo em vista que os comportamentos provenientes das interações dessas partes se mostram potencialmente divergentes. A estratégia de pesquisa envolveu a utilização das técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo através de entrevistas semiestruturadas com os *stakeholders* da instituição pesquisada como os requisitantes, pregoeiro, equipe de compras, preposto, gestores e fiscais de contrato. As entrevistas tiveram por objetivo captar a influência e os riscos associados a ação desses fatores no desempenho das contratações. Na sequência, por meio da análise de conteúdo, foram produzidas inferências acerca dos materiais coletados. Como resultado, foi observado que fatores como racionalidade limitada, oportunismo, incerteza, frequência e especificidade dos ativos, presentes em maior ou menor grau no processo de contratação do IFRJ, impactam diretamente no desempenho em termos de celeridade, custo, conformidade e qualidade. Esses resultados sugerem à organização estudada a adoção de indicadores de desempenho para o monitoramento das contratações de serviço além do estabelecimento de estratégias para a redução da assimetria de informação como a prática de capacitações conjuntas e de pregoeiros por áreas. Em suma, recomenda-se a adoção de estratégias que busquem a gestão e o monitoramento dessas contratações para que, assim, a instituição fique menos exposta às ações desses fatores na execução dos contratos. Outro resultado relevante desta pesquisa é a necessidade de avaliar o impacto no desempenho dos contratos de serviço dos atuais critérios de inexequibilidade nas propostas vencedoras em pregão eletrônico bem como da adoção de parâmetros na fase de habilitação dos fornecedores que envolvam a capacidade gerencial da empresa para executar o serviço.

**Palavras-chave:** Teoria dos Custos de Transação. Desempenho. Administração Pública. Contratos de Serviço.

## ABSTRACT

RODRIGUES, Bárbara Campos. HIRING SERVICES IN FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION: EXPLORING THE FACTORS ASSOCIATED TO CONTRACTS PERFORMANCE IN THE IFRJ. Seropédica: UFRRJ, 2019. 114p. *Dissertation (Master in Management and Strategies)*. Institute of Applied Social Sciences.

The bidding process generates costs for the contractor since the public agents spend the time and efforts to carry out the procedures inherent to the stages that involve the contracting of services. These costs, called transaction costs, are present throughout the preparation, negotiation and safeguard of the agreement. In this sense, the theoretical basis used for this study was the Transaction Cost Theory (TCT) of the New Institutional Economics (NIE) which, in a nutshell, deals with how various institutional arrangements, particularly firm, market and contracts are organized to achieve efficiency gains resulting from the minimization of these costs. In addition, considering that public contracting involves the interests of multiple stakeholders, *Stakeholder Theory* also served as conceptual support. Thus, this descriptive and qualitative research has studied the effects of the behavioral and transactional factors discussed in the TCT in the relationships among the *stakeholders* involved in the planning and execution of the IFRJ service contracts that are tendered by electronic bidding, considering that the behaviors coming from interactions of these parts are potentially divergent. The research strategy involves bibliographic, documental and field research through semistructured interviews with the *stakeholders* of the researched institution like requesters, auctioneer, shopping team, representative of the company, managers and public contracts inspectors. The interviews aimed to capture the influence and risks associated with the action of these factors on the performance of hiring. Subsequently, through content analysis, inferences were produced about the collected materials. As a result, it was observed that factors such as limited rationality, opportunism, uncertainty, frequency and specificity of the assets present to a greater or lesser degree in the IFRJ hiring process have a direct impact on performance in terms of celerity, cost, conformity and quality. These results suggest to the studied organization the adoption of performance indicators for the monitoring of service hiring, besides the establishment of strategies to reduce information asymmetry, such as the practice of joint training and auctioneers by area. In short, it is recommended to adopt strategies that seek the management and monitoring of these hires so that the institution is less exposed to the actions of these factors in contract performance. Another relevant result of this research is the need to evaluate the impact on the performance of service contracts of the current criteria of impracticable prices in the winning proposals in electronic bidding, as well as the adoption of parameters in the qualification phase of suppliers that involve the company's managerial capacity to perform the service.

**Keywords:** Transaction Cost Theory. Performance. Public Administration. Service Contracts.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Modelo Entrada-Saída.....	20
Figura 2- Modelo parte interessada ( <i>stakeholder</i> ) .....	20
Figura 3- Resposta das estruturas de governança frente à incerteza e especificidade de ativos.....	30
Figura 4- Esquema de contratação simples.....	33
Figura 5- Interesses dos <i>Stakeholders</i> envolvidos no processo de contratação de serviços.....	36
Figura 6- Campos de preenchimento da planilha para a coleta de dados dos contratos.....	46
Figura 7- Concorrência nos pregões do IFRJ vigência 2011-2017.....	86

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Principais interesses dos <i>stakeholders</i> envolvidos no processo de contratação de serviços.....	38
Quadro 2- Valor dos contratos de serviço licitados por pregão eletrônico no IFRJ (UASG 158157) .....	44
Quadro 3 - Grupos de entrevistados e seus códigos de identificação.....	47
Quadro 4 – Temas iniciais e observações sobre os agrupamentos.....	49
Quadro 5 –Categorias de análise.....	50
Quadro 6 – Síntese dos achados relacionados ao fator racionalidade limitada: Conhecimento do serviço contratado.....	58
Quadro 7 - Síntese dos achados relacionados ao fator racionalidade limitada: Conhecimento das exigências legais.....	61
Quadro 8 - Síntese dos achados relacionados ao fator oportunismo.....	69
Quadro 9 - Síntese dos achados relacionados ao fator incerteza.....	73
Quando 10 - Síntese dos achados relacionados ao fator frequência.....	75
Quadro 11 - Síntese dos achados relacionados ao fator especificidade/complexidade dos ativos.....	79
Quadro 12- Sugestão de indicadores de desempenho para contratações públicas no IFRJ.....	84
Quadro 13 - Recomendações para a gestão.....	87

## **LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES**

CGU- Controladoria Geral da União

COMPRASNET- Portal de Compras do Governo Federal

IFRJ- Instituto Federal do Rio de Janeiro

IN- Instrução Normativa

NEI- Nova Economia Institucional

PPGE- Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia

PT- Portal da Transparência

OS- Ordem de Serviço

SIASG- Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SICAF- Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

TCT- Teoria dos Custos de Transação

TI- Tecnologia da Informação

UASG- Unidades de Administração de Serviços Gerais

UFRN- Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UFRRJ- Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
1.1 PROBLEMATIZAÇÃO .....	13
1.2 OBJETIVOS .....	15
1.3 JUSTIFICATIVA .....	16
1.4 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO .....	17
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>18</b>
2.1 TEORIA DOS <i>STAKEHOLDERS</i> .....	18
2.2 TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO (TCT) .....	23
2.2.1 Atributos Humanos da Teoria dos Custos de Transação .....	28
2.2.1.1 Racionalidade Limitada .....	28
2.2.1.2 Oportunismo .....	28
2.2.2 Atributos Transacionais da Teoria dos Custos de Transação (TCT) .....	29
2.2.2.1 Incerteza .....	29
2.2.2.2 Frequência .....	31
2.2.2.3 Especificidade dos Ativos .....	31
2.3 A TEORIA DOS <i>STAKEHOLDERS</i> E A TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO NO CONTEXTO DAS LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS .....	35
<b>3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....</b>	<b>42</b>
3.1 CLASSIFICAÇÃO E ESTRATÉGIA DE PESQUISA .....	42
3.2 LÓCUS DE PESQUISA E UNIDADE DE ANÁLISE .....	44
3.3 OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA .....	45
3.4 TRATAMENTO DOS DADOS .....	47
<b>4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....</b>	<b>52</b>
4.1 FATORES COMPORTAMENTAIS NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DO IFRJ .....	52
4.1.1 Racionalidade Limitada .....	52
4.1.2 Oportunismo .....	61
4.2 FATORES TRANSACIONAIS NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO DO IFRJ .....	70
4.2.1 Incerteza .....	70
4.2.2 Frequência .....	74
4.2.3 Especificidade/Complexidade dos ativos .....	76
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA A GESTÃO .....</b>	<b>80</b>
<b>6 IMPLICAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA .....</b>	<b>89</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>91</b>

<b>ANEXOS .....</b>	<b>101</b>
A- ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O PREGOEIRO.....	102
B- ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE DE COMPRAS.....	105
C- ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O SOLICITANTE DO SERVIÇO.....	108
D- ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O GESTOR DO CONTRATO .....	111
E- ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O FISCAL DO CONTRATO.....	114
F- ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O PREPOSTO.....	117

# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Problematização

A Administração Pública começou a se utilizar da terceirização de serviços devido ao enxugamento da máquina estatal preconizado pela reforma da gestão pública que procurava modificar estruturas e processos com o objetivo de melhorar o seu funcionamento. O Decreto-Lei nº. 200, de 25 de fevereiro de 1967<sup>1</sup>, foi um dos registros legais que normatizou o tema e, conforme Diniz (2000), tinha por objetivo modernizar a Administração Pública por meio da adoção de um modelo de gestão mais flexível baseado em mecanismos semelhantes aos encontrados no setor privado.

Porém, foi a partir da Reforma Gerencial dos anos 1990 que a terceirização se intensificou no Brasil por ser uma prática aderente ao que se buscava à época: tornar a Administração Pública mais eficiente, oferecendo à sociedade um serviço público de melhor qualidade onde o sucesso da gestão estaria pautado no melhor atendimento ao cidadão-cliente com um custo menor (BRESSER PEREIRA, 2000).

Desde então, surgiram diversas regulamentações acerca da contratação de serviços na Administração Pública. A Lei 8.666/93, responsável por regulamentar as licitações bem como os contratos administrativos, possibilitou um crescimento significativo das contratações públicas. Já o Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, instituiu diversas atividades que poderiam ser objeto de execução indireta como conservação, limpeza, segurança, transportes, informática, copa, cozinha, recepção, reprografia, vigilância, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações assim como as atividades dos cargos extintos, tais como os dispostos na Lei nº 9.632/98 (BRASIL, 1998).

Não obstante, diversos autores, como Brown e Potoski (2003) e Jensen e Stonecash (2005) afirmam que, apesar da terceirização ter se tornado comum na maioria dos países, não existe concordância na literatura acadêmica sobre a magnitude da redução de custos que ela proporciona e nem as fontes dessa economia. Jensen e Stonecash (2005) alegam que os defensores da terceirização a entendem como um poderoso instrumento político para reduzir a

---

<sup>1</sup> Artigo 10: § 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

despesa pública e melhorar o desempenho, pois introduz a concorrência na prestação dos serviços públicos e pelo fato de que organizações privadas estariam livres de interferências políticas.

Em oposição a terceirização, críticos argumentam que a economia obtida com o seu uso pode custar a piora dos termos e das condições de trabalho bem como a redução da qualidade do serviço (HASKEL; SANCHIS, 1995; HART *et al.*, 1997). As economias provenientes da terceirização podem ser encaradas como pagamentos de transferência de trabalhadores para empregadores. Ao considerar esse fato, os ganhos de eficiência que seriam atribuídos à terceirização seriam ilusórios. Esses diferentes pontos de vista demonstram a falta de uma compreensão mais aprofundada da terceirização e a conclusão de que o seu sucesso depende das características do ambiente do serviço em particular (JENSEN; STONECASH, 2005).

Somado a isso, diversos estudos fundamentados nos pressupostos teóricos da Teoria dos Custos de Transação (WILLIAMSON, 1985, BROWN, POTOSKI, 2003) têm apresentado evidências empíricas de que reduções da qualidade nos bens e serviços contratados pelo setor público parecem ser causadas por especificações precárias e monitoramento inadequado do desempenho. Esses estudos sugerem que tais problemas estão associados a baixa capacidade de formulação e implementação dos contratos, sendo, portanto, problemas evitáveis (DOMBERGER; JENSEN, 1997; JENSEN; STONECASH, 2005).

Nessa direção, Motta (2010) assevera que o debate nacional em torno das compras públicas está mais voltado para questões éticas (combate à corrupção) e para o cumprimento estrito do rito legal restando pouco espaço para reflexões sobre possíveis aperfeiçoamentos operacionais como racionalização dos processos, melhor aproveitamento de mão-de-obra e aumento da eficiência nas aquisições, ou seja, está pouco voltado para o alcance de resultados. Para o autor, a proposta brasileira ainda não caminha no sentido de elevar a qualidade das aquisições e a motivação dos servidores de compras no alcance dos desafios que a função tem exigido nos tempos atuais. Isso significa a falta de visão de que o processo de aquisição pública e a gestão dos contratos são, antes de mais nada, processos que envolvem atividades de reflexão, análise, tomada de decisão e interação interpessoal.

Esse entendimento é reforçado por Almeida e Sano (2018) alertando para a necessidade de que a área de compras seja reconhecida como uma função de caráter estratégico no âmbito da Administração Pública com uma maior participação do setor de compras e dos pregoeiros na formulação do planejamento estratégico de compras das organizações. Por essa vinculação estratégica, o gerenciamento das compras públicas deve ter como objetivo a maximização dos

resultados esperados pela organização através de uma aquisição eficiente de bens e serviços com satisfação dos *stakeholders*. Isso só é possível quando todos os clientes de um setor de compras e licitações que são aqueles que, direta ou indiretamente, necessitam adquirir produtos e/ou serviços estejam imbuídos e engajados na melhoria do sistema como um todo. A interação entre todos os setores e fornecedores envolvidos é um fator crítico para o sucesso das aquisições (BATISTA; MALDONADO, 2008; ALMEIDA; SANO, 2018).

Diante desse contexto, percebe-se como aplicável às licitações públicas o arcabouço teórico da Teoria dos *Stakeholders* (HIL; JONES, 1992; DONALDSON; PRESTON, 1995) uma vez que a gestão das partes interessadas num cenário de contratação pública não pode ser ignorada quando o intento é a melhora do desempenho dessas aquisições. A propósito, medir o desempenho das contratações públicas pode trabalhar em favor da melhoria dos serviços prestados por terceiros, quando, por exemplo, os custos de medir não forem proibitivos e o contratante estiver numa posição de fazer cumprir as condições estabelecidas no contrato. A capacidade de gerenciamento ajuda a mitigar os riscos da contratação, fornecendo aos gestores públicos as ferramentas necessárias para evitar e corrigir contratos incompletos e até falhos (BROWN, POTOSKI, 2003).

Em face do exposto, considerando os diferentes riscos inerentes ao processo de contratação pública e as contribuições teóricas da Teoria dos Custos de Transação (TCT) (WILLIAMSON, 1985; BROWN, POTOSKI, 2003) e da Teoria dos *Stakeholders* (HIL; JONES, 1992; DONALDSON; PRESTON, 1995), buscou-se responder a seguinte questão de pesquisa: como os fatores comportamentais e transacionais previstos pela TCT afetam o desempenho das contratações realizadas por uma organização pública?

## 1.2 Objetivos

Esta pesquisa teve como objetivo geral identificar como os fatores comportamentais e transacionais da Teoria dos Custos de Transação influenciam o desempenho das contratações de serviços realizadas pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ). Especificamente, pretende-se:

- 1) Transpor a Teoria dos *Stakeholders* e a Teoria dos Custos de Transação para licitação e contratos na Administração Pública;

- 2) Analisar a influência dos fatores comportamentais e transacionais previstos pela TCT no processo de contratação de serviços do IFRJ tendo em vista a interação dos *stakeholders* envolvidos;
- 3) A partir dos achados da pesquisa, propor recomendações para a Pró-Reitoria de Administração do IFRJ visando a melhoria da gestão e, por conseguinte, do desempenho das suas contratações de serviço;

### **1.3 Justificativa**

A pesquisa proposta é pertinente uma vez que as organizações públicas estão cada vez mais pressionadas pela mídia e pela sociedade para oferecerem serviços públicos adequados às necessidades da população em geral e ainda obrigadas a utilizar seus recursos com melhor eficiência (MENDES, 2009). Isso significa que cabe aos gestores públicos equilibrarem os anseios das partes interessadas e garantir o bom desempenho dos serviços contratados sob a ótica desses atores (HILL; JONES, 1992). Para alcançar esses objetivos, os procedimentos que envolvem os processos licitatórios devem ser executados da melhor forma para garantir a contratação mais vantajosa.

Além disso, durante as aquisições de serviços, a Administração Pública pode enfrentar condutas oportunistas de fornecedores com o objetivo de galgar lucros extraordinários e lidar com várias formas de corrupção. De acordo com Sztajn (2006), é preciso impor algumas restrições aos comportamentos individuais e estimular comportamentos em prol do interesse coletivo dificultando ações não-cooperativas. Nesse sentido, torna-se importante que o governo otimize a prática da terceirização através do bom gerenciamento dos interesses de seus *stakeholders* pois estariam menos vulneráveis a essas circunstâncias.

É comum que órgãos de controle apontem irregularidades na contratação de serviços da Administração Pública. Relatório da Controladoria Geral da União (CGU), publicado em 2017, concluiu que, considerando as evidências, uma universidade federal situada no estado do Rio de Janeiro realizou um pregão eletrônico para a contratação de serviço de manutenção preventiva e corretiva em equipamentos de refrigeração sem a realização de pesquisa de preços adequada demonstrando um sobrepreço de 269% em comparação com outros preços pesquisados. A auditoria também constatou que foi aceito atestado de capacidade técnica incompatível com a estrutura física da empresa emitente. Outro ponto que corrobora a presente pesquisa está relacionado a produção acadêmica na área de desempenho público se mostrar

incipiente (CABRAL; REIS; SAMPAIO, 2017) e ainda mais escassos serem os estudos sobre desempenho nas compras públicas (REIS; CABRAL, 2017).

A relevância da pesquisa também se justifica pelo elevado gasto do governo em compras, bem como o percentual das contratações de serviço que são realizadas. Só o Ministério da Educação, em 2017, gastou mais de R\$ 14 bilhões de reais em compras e, dessas aquisições, mais da metade (50,02%) foram destinadas a contratação de serviços (BRASIL, 2018). Estudar em profundidade os fatores que explicam o desempenho dessas contratações pode contribuir para municiar os gestores públicos de informações que possibilitem obter ganhos superiores de desempenho para que eles possam traçar as estratégias mais adequadas bem como facilitar a tomada de decisão.

#### **1.4 Delimitação do Estudo**

A pesquisa, de caráter descritivo e natureza qualitativa, analisou as contratações de serviço do IFRJ - *campus* Reitoria, licitados por pregão eletrônico, no período de 2011 a 2017. Optou-se pela análise das contratações realizadas pela Reitoria em detrimento dos outros *campi* em função desta unidade licitar os contratos sistêmicos que envolvem mão de obra residente.

Entre os serviços contratados com terceiros pelo IFRJ, destacam-se: serviços de motorista, recepção, copeiragem, vigilância, limpeza, manutenção predial, manutenção de elevadores, manutenção preventiva e corretiva de climatização e exaustão, impressão corporativa, telefonia fixa, manutenção veicular e capina/roçada. Isso demonstra a relevância do estudo desse tipo de contratação. Vale ressaltar que o IFRJ é uma autarquia federal composta por Reitoria mais quinze *campi* e a maior parte dessas unidades são descentralizadas e também celebram contratos de forma independente da Reitoria.

O foco foi a investigação dos fatores que explicam o desempenho das contratações de serviço no IFRJ, particularmente dos fatores previstos pela TCT. Nesse ponto, cabe esclarecer a diferença entre contrato e relação contratual. Por contrato, entende-se a instituição que regula o acordo entre contratante e contratado. Desse modo, o contrato compreende atividades *ex ante* (processo licitatório e contratações, por exemplo) e *ex post* (gestão e monitoramento, por exemplo). Já a relação contratual está relacionada a formação de vínculo entre as partes.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Teoria dos *Stakeholders*

A Teoria dos *Stakeholders* é uma das abordagens emergentes da Nova Economia Institucional<sup>2</sup> (NEI) e envolve conhecer os múltiplos participantes que têm diversos interesses no negócio (DONALDSON; PRESTON, 1995). Freeman (2004) definiu *stakeholder* como qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pela realização dos objetivos da organização. Pearce (1982) afirma que gerentes devem reconhecer as reivindicações dos *stakeholders*. Ele apresenta duas divisões para esse grupo: “informantes de dentro” caracterizados como acionistas ou empregados da firma e os “de fora” caracterizados como todos os outros que não estão dentro da organização, mas que afetam as suas ações. Como exemplos teríamos fornecedores, clientes, governo, concorrentes, comunidade local e público em geral.

Hill e Jones (1992) se referem aos *stakeholders* como aqueles que têm uma legítima reivindicação na organização e que essa legitimidade é estabelecida através da existência de uma relação de troca (sendo ela contratual ou não). Eles também identificam os *stakeholders* da mesma maneira que Pearce (1982) fez, com os mesmos agentes, e estabelecendo que cada *stakeholder* supre a organização com recursos críticos e, como retorno, esperam que seus interesses sejam satisfeitos. Para os autores, os acionistas abastecem a organização com capital. Em troca, eles esperam maximizar o retorno ajustado ao risco em seu investimento. Credores abastecem a organização com fundos e esperam que seus empréstimos sejam reembolsados no prazo. Gerentes e empregados abastecem a organização com capital humano e esperam adequadas condições de trabalho. Clientes abastecem a organização com receitas e esperam uma boa relação custo-benefício da troca.

Seguindo o mesmo raciocínio, para Hill e Jones (1992), fornecedores abastecem a organização com insumos e esperam preços justos e compradores de confiança. Comunidades locais abastecem a organização com infraestrutura local e esperam cidadãos corporativos que entrem e não prejudiquem sua qualidade de vida. O público em geral, como pagadores de impostos, abastecem a organização com infraestrutura nacional e esperam cidadãos

---

<sup>2</sup> Corrente de pesquisa com enfoque institucionalista. Além de Coase, alguns autores que contribuíram para essa escola do pensamento econômico foram John R. Commons, Douglas North, Wesley Mitchel e Oliver E. Williamson.

corporativos que entrem e não prejudiquem sua qualidade de vida e não violem as regras do jogo estabelecido por eles através dos agentes legislativos.

Donaldson e Preston (1995) apresentam três aspectos da Teoria dos *Stakeholders*: descritivo/empírico, instrumental e normativo. A teoria é descritiva porque apresenta um modelo descrevendo a corporação como uma constelação de interesses cooperativos e competitivos que possuem valor intrínseco e também explica as condições em que gerentes consideram certas classes de entidades como *stakeholders*. Ela é instrumental porque estabelece uma estrutura para examinar as conexões, se houver, entre a prática da gestão de *stakeholders* e a realização de vários objetivos de desempenho corporativo. O principal foco de interesse tem sido a proposição de que as organizações que praticam o gerenciamento de *stakeholders* serão, mantendo outros fatores iguais, relativamente mais bem-sucedidas em termos de desempenho convencional (rentabilidade, estabilidade e crescimento).

Já a base normativa da teoria envolve as seguintes ideias: (a) *stakeholders* são pessoas ou grupos com interesses legítimos em aspectos processuais e/ou reais das atividades da organização. Os *stakeholders* são identificados pelos seus interesses na organização independentemente da existência de algum interesse correspondente; (b) os interesses de todos os *stakeholders* têm valor real. Ou seja, cada grupo merece consideração por sua própria causa e não meramente por sua capacidade de promover os interesses de algum outro grupo, como os acionistas. É na base normativa que são explicados como os objetivos perseguidos pelos *stakeholders* e pela organização podem reforçar-se de forma mútua (DAMAK-AYADI; PESQUEAUX, 2005).

Donaldson e Preston (1995) argumentam que a teoria dos *stakeholders* é gerencial porque exige atenção simultânea aos interesses de todos os *stakeholders* tanto no estabelecimento de estruturas organizacionais quanto nas políticas gerais e na tomada de decisão. Este requisito é verdadeiro para qualquer pessoa que administra ou afeta as políticas corporativas incluindo, não apenas os gerentes, mas também os donos de ações, os governos e outros atores. É importante mencionar que esses autores fazem uma distinção entre a teoria dos *stakeholders* e a perspectiva convencional de entrada-saída da corporação.

Na abordagem convencional, investidores, funcionários e fornecedores são representados como contribuintes de insumos que a “caixa preta” (representada pela organização) transforma em saídas para o benefício dos clientes como se pode observar na figura 1. Com certeza, cada contribuinte esperará receber uma compensação adequada que, segundo a economia liberal, será “na margem” ou de acordo com os “benefícios do mercado

competitivo”. Isso significa que a recompensa seria a mesma de algum uso alternativo desses recursos.

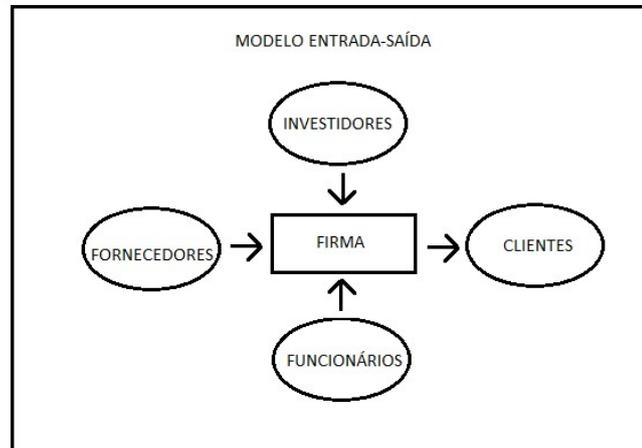


Figura 1: Modelo entrada-saída

Fonte: Adaptado de Donaldson e Preston (1995, p.68)

No modelo dos *stakeholders*, todas as pessoas ou grupos com interesses legítimos que participam de uma organização fazem isso para obter benefícios e não há prioridade de um conjunto de benefícios sobre o outro. Sendo assim, as setas entre a organização e os *stakeholders* “correm” em ambos os sentidos conforme figura 2. Todas as interações são retratadas no mesmo tamanho, forma e são equidistantes da empresa.

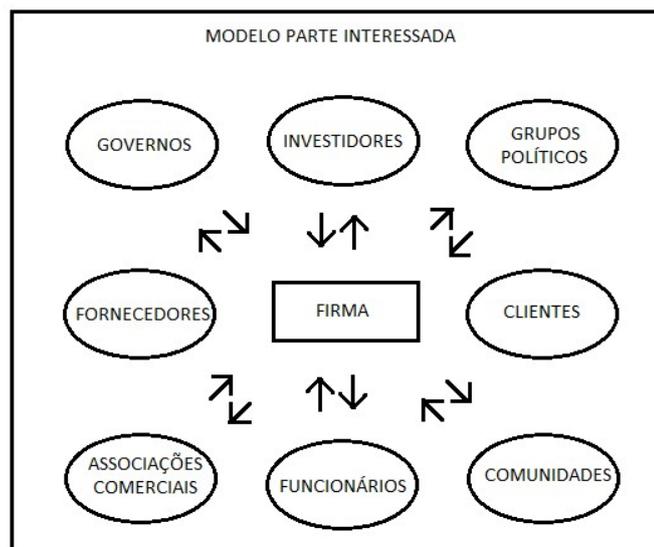


Figura 2: Modelo parte interessada (*stakeholder*)

Fonte: Adaptado de Donaldson e Preston (1995, p.69)

No estudo de Donaldson e Preston (1995), os autores argumentam que, mesmo sem comprovação empírica, a teoria dos *stakeholders* pode ser associada a conceitos convencionais de sucesso organizacional através de argumentos analíticos. Freeman (2004) argumenta que a empresa deve levar em consideração os efeitos das suas ações sobre as outras partes bem como os efeitos das ações destas para si. O gerenciamento se torna mais eficaz a partir do momento que se identifica, analisa e negocia com os principais grupos de *stakeholders* formas adequadas para o alcance de seus objetivos. Isso só é possível se a organização adotar uma postura de entender as relações de trabalho dos *stakeholders* na empresa como um todo e nos padrões de processos operacionais cotidianos.

Nesse sentido, Hill e Jones (1992) observam que os *stakeholders* são parte do nexo de contratos implícitos e explícitos que caracterizam a constituição da organização. Contudo, eles ressaltam que os gerentes são o único grupo que tem a capacidade de interagir numa relação contratual com todos os *stakeholders*. Por esse motivo, são incumbidos de tomar decisões estratégicas e alocar recursos de forma consistente com as reivindicações de todos os outros grupos. Desse entendimento surgiu o conceito de “teoria da agência de *stakeholders*” uma vez que, assim como é definido na teoria da agência<sup>3</sup>, existe uma tentativa de conciliar interesses divergentes. No entanto, aquele modelo seria mais amplo. Isso porque, na teoria da agência, os agentes são contratados para executar algum serviço em nome do principal. Acontece que nem todos os *stakeholders* estão envolvidos numa contratação direta (como acionistas, por exemplo). Porém, pela possibilidade de gerentes serem vistos como agentes de outros *stakeholders* (principal), os autores consideraram a relação principal-agente como um subconjunto de uma relação maior que envolve *stakeholders*-gerentes.

Jensen (2001) chama atenção para o fato de que não há como maximizar o valor da organização se gerentes ignorarem ou prejudicarem qualquer parte interessada. Se existe divergência entre os interesses da gestão e dos *stakeholders* em relação a maneira como a organização irá alocar os seus recursos, os *stakeholders* provavelmente experimentarão uma perda de utilidade substancial. Um mecanismo de incentivo, monitoramento e estruturas de governança serão necessários para minimizar essas perdas e corrigir a divergência entre gerentes e *stakeholders*. Isso pode ser observado na relação envolvendo um comprador e um fabricante de bem durável. A compra desse bem envolve um complicado problema de agência

---

<sup>3</sup> Teoria que tem base na relação ambígua em que uma parte (principal) delega trabalhos para outra (agente) e os desejos das partes se conflitam tornando difícil ou caro o monitoramento do comportamento do agente (JENSEN; MECKLING, 1976).

porque ela não é frequente e geralmente envolve grandes despesas. Esse fato coloca o comprador numa situação de vulnerabilidade diante de um comportamento oportunista do fabricante que pode deturpar a qualidade ou a durabilidade do produto no momento da venda. Esse problema de agência pode ser resolvido através de garantia (custo *ex ante*) no contrato obrigando o fabricante a corrigir defeitos ou fornecer uma compensação adequada em caso de qualidade inferior. Em resumo, o objetivo é sempre estabelecer uma relação de dependência mútua entre gerentes e outros *stakeholders* (HIL; JONES, 1992).

É oportuno abordar que, embora não seja regra, a diferença de poder costuma estar a favor dos gerentes porque eles têm maior acesso às informações da organização e também a eles é atribuído poder de decisão. Devido a isso, esses gerentes estão melhor posicionados para explorar essa diferença que os demais *stakeholders*. Como exemplo, gerentes podem difundir o poder de um fornecedor buscando fontes aleatórias de suprimento. Como forma de limitar o poder dos gerentes, Jones (1995) entende que os demais *stakeholders* podem promover algumas restrições na conduta dos agentes. Um exemplo seria a adoção dos conselhos de administração pois eles atuam no sentido de restringir determinadas ações gerenciais que estão de encontro aos interesses dos acionistas (*stakeholder*).

Em outro estudo, Mitchell, Agle e Wood (1997) descrevem a teoria dos *stakeholders* como uma tentativa de articular uma questão fundamental de forma sistemática: quais grupos são *stakeholders* que requerem atenção da gestão e quais não são? Os autores argumentam que não há muito desentendimento sobre quem pode ser um *stakeholder*. Indivíduos, grupos, instituições, comunidades e até mesmo o meio ambiente podem ser qualificados como reais ou potenciais *stakeholders*. Eles analisam que a existência e a natureza da participação representam um argumento para definir quem pode ser *stakeholder* pois é com base na “participação” que a identificação é feita.

Diante disso, observam um contraponto na identificação dos *stakeholders* quando alguns teóricos tomam uma visão estreita ou ampla nessa identificação. Na visão estreita, os *stakeholders* são analisados apenas sob o ponto de vista de sua relevância direta com os interesses econômicos centrais da organização. Estariam aí elencados aqueles *stakeholders* que seriam imprescindíveis para a sobrevivência da organização ou aqueles que colocaram algo em risco na relação de troca. Na visão ampla, como o próprio nome diz, eles partem da premissa de que as organizações podem ser afetadas de forma vital por quase qualquer um. Nessa visão, os gerentes devem ser dotados da capacidade de reconhecer e responder de forma efetiva a todos os tipos de *stakeholders*, tendo eles ou não, reivindicações legítimas.

## 2.2 Teoria dos Custos de Transação (TCT)

A lógica de funcionamento do mercado apresentou várias vertentes ao longo da história econômica. Na vertente neoclássica, os agentes econômicos estariam num mercado caracterizado por condições de concorrência e informação perfeitas, negociando livremente sem a necessidade de intervenção estatal. Isso implica numa visão de ambiente competitivo que assume os agentes com capacidade cognitiva ilimitada, dotados de toda a informação necessária e sem custos (TIGRE, 1998).

Nesse cenário, a dinâmica econômica envolveria agentes que, de um lado, possuiriam preferências ou escalas de utilidade e, do outro, seriam donos de fatores de produção. O mercado se encarregaria de equilibrar o emprego desses fatores e a satisfação desses agentes porque, sendo eles desprovidos de capacidade cognitiva incompleta, o conteúdo deduzido não ficaria comprometido e não existiriam falhas alocativas. Dito de outra maneira, o mercado funcionaria de forma eficiente com o máximo de produção ao mínimo custo (PRADO, 2001).

No entanto, ao longo dos anos, questionou-se a concepção da economia enquanto organizada e orientada pelo mercado uma vez que ela constitui um sistema mais abrangente e complexo pela existência de incertezas inerentes às expectativas dos agentes, a distribuição de poder na sociedade, a formação de conhecimento, a forma de operação dos mercados como complexos institucionais em interação uns com os outros, a determinação de alocação dos recursos e os custos de transação envolvidos quando da análise e da tomada de decisão (CONCEIÇÃO, 2000).

A existência dos custos de transação fez com que o universo que envolve as transações entre os agentes econômicos fosse alvo de estudos que buscavam compreender a melhor maneira de se promover negociações eficientes. Esse entendimento veio a romper a suposição de que os recursos seriam alocados por meio do mecanismo de preços<sup>4</sup>, de acordo com Teoria Neoclássica, para uma alocação dependente de uma coordenação. Uma teoria se destaca por promover ações nesse sentido: a Teoria dos Custos de Transação (TCT) desenvolvida a partir do estudo de Coase (1937) sobre a função econômica da firma pertencente à NEI.

A noção de que o mercado seria imperfeito e a de que seu funcionamento teria um custo se mostra mais plausível a partir do desenvolvimento dessa teoria. Coase (1937) fez uma nova

---

<sup>4</sup> Numa competição perfeita, a interação dos agentes é coordenada pelo sistema de preços onde o mercado tende ao equilíbrio e é capaz de promover a alocação ótima dos recursos e, caso perturbado por forças externas, voltará a acomodar-se resultando em bem estar para todos (MEIRELLES, 2010).

leitura econômica do papel do mercado e das empresas. Seu trabalho fazia uma crítica à Teoria Neoclássica por estar fora da realidade ao se concentrar no indivíduo em detrimento da empresa e não conseguir explicar as estruturas oligopolistas bem como as falhas de mercado. A empresa, antes vista como uma “caixa preta” responsável apenas por combinar insumos de modo a maximizar lucros, passa a representar um método mais eficiente de organização da produção.

Shy e Stenbacka (2003) afirmam que Coase ofereceu importantes contribuições para explicar as práticas de terceirização através do seguinte questionamento: porque grande parte da atividade econômica é realizada dentro de organizações como as empresas apesar do mercado descentralizado ser conhecido como um mecanismo muito eficiente para alocar recursos escassos? Para Coase as empresas, por natureza, tinham como objetivo diminuir os custos de transação (Coase chamava de “custos de mercado”) através de uma decisão entre adquirir fora ou produzir internamente. Essa análise rompia com o entendimento da época pois focava nos custos decorrentes da transferência de propriedade envolvida nas contratações e não somente nos custos de produção que era o centro da abordagem neoclássica.

Em *The Nature of the Firm* (1937), Coase observa que as transações e seus custos são o foco para entender a organização da produção e comparou as eficiências entre a escolha por uma solução via mercado e a solução de integração via empresa, ou seja, porque uma empresa decide verticalizar-se, através da fusão com seus fornecedores, ou se terceiriza parte de suas atividades. Basicamente tentou responder porque empresas internalizam atividades quando poderiam obtê-las a menor custo no mercado pressupondo ganhos de eficiência na divisão do trabalho. Sendo assim, a coordenação de recursos de forma administrativa será preferível sempre que a alocação de recursos via mercado se mostrar inviável por apresentar custos de transação mais elevados.

De acordo com Coase (1937), as empresas aumentariam de tamanho, *ceteris paribus*<sup>5</sup>, pelos seguintes motivos: 1) os custos aumentariam mais lentamente com o aumento das transações organizadas; 2) menor probabilidade do proprietário cometer erros com o aumento da organização das transações; e 3) menor aumento no preço de oferta dos fatores de produção para empresas de maior porte. Contudo, a expansão das empresas ocorre até o ponto em que os custos de alocar recursos internamente superam os custos do que seria via contrato no mercado (SILVA; FARIAS, 2016).

---

<sup>5</sup>*ceteris paribus*, em economia, significa “todo o resto constante” e é utilizado quando se faz uma análise de mercado da influência de um fator sobre o outro mantendo-se todas as demais variáveis sem sofrerem alterações (DONÁRIO e SANTOS, 2015).

No interior da empresa, barganhas individuais entre os fatores de produção são eliminadas e uma transação de mercado dá lugar a uma decisão administrativa. Coase foi o primeiro a relacionar empresa e mercado sob a ótica dos custos de transação entendendo que o uso do sistema de preços apresenta um custo implícito. Em suma, sua análise demonstrou que os agentes econômicos, ao transacionarem no mercado, estariam expostos a custos de transação como os de coletar informações, descobrir o preço vigente no mercado e negociar contratos, por exemplo (COASE, 1992).

O conceito de custo de transação zero, apesar dos esforços de Coase, não foi contestado por mais de vinte anos até que, em 1960, na publicação do artigo *The Problem of Social Cost*, Coase amplia a discussão sobre os custos de transação ao tratar dos efeitos prejudiciais (externalidades negativas<sup>6</sup>) para terceiros nas negociações. Ele contesta a conclusão de Pigou de que algum tipo de atuação governamental (normalmente a aplicação de impostos) seria necessário para restringir ações de agentes causadoras de prejuízos sobre outros. Para Coase, se os custos de transação fossem zero, as partes negociariam a baixo custo para um resultado eficiente. A partir desse momento, os custos de transação positivos passaram a ser considerados.

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) ganha mais força com as publicações<sup>7</sup> de Oliver Williamson que aprofunda as discussões de Coase concentrando-se no estudo sobre as estruturas de governança, isto é, na análise de como as empresas coordenam as suas ações optando pelo mercado, por formas híbridas, compreendendo uma diversidade de relações contratuais, ou por hierarquia (integração vertical). O autor enfatiza a importância da capacidade de evolução das instituições para um arranjo mais eficiente dos recursos na sociedade entendendo a impossibilidade de uma alocação ótima desses mesmos recursos em função das falhas de mercado, da assimetria de informação e das incertezas que gerariam custos de transação (WILLIAMSON, 1991).

Williamson (1979) pondera que o processamento eficiente da informação é um conceito importante dentro da análise dos custos de transação. Isso porque a informação é essencial na tomada de decisão e tem um papel fundamental dentro de uma transação. Ocorre que nem todos os fatos são conhecidos por todos os agentes envolvidos. Na realidade, a informação é incompleta e a partir daí surge o conceito de assimetria de informação porque os agentes não

---

<sup>6</sup> As externalidades negativas ocorrem quando as ações de algum indivíduo ou empresa impõem custos a outro indivíduo ou empresa (Meirelles, 2010).

<sup>7</sup> Dentre elas, destaque para a trilogia: *“Market and Hierarchies”* (1975), *“The Economic Institutions of Capitalism”* (1985) e *“The Mechanisms of Governance”* (1996) que representou um compilado dos seus vários artigos publicados.

operam em iguais condições ao se realizar uma transação em função de uma das partes possuir mais informação do que a outra (informação oculta). Em síntese, os agentes se encontram em posições desiguais e isso desestabiliza as declarações negociais. Essa posição desigual poderá colocar uma das partes numa situação de não saber se o que está sendo proposto é mutuamente aceitável bem como se será exequível.

A assimetria de informação dificulta a coordenação das atividades econômicas e faz com que os indivíduos adotem uma postura de precaução (disponibilizando recursos para observar ou monitorar a outra parte) resultando no aumento dos custos de transação. Além disso, permite um jogo entre as partes durante o acordo uma vez que ambas têm consciência do seu objeto, mas omitem informações a fim de galgar vantagens. Esta foi a explicação de Coase (1937) justamente para justificar a organização das empresas como instituições desenhadas para reduzir os custos de transação.

Williamson (1981) definiu os custos de transação como custos de negociação, redação e garantia do cumprimento de um acordo. Serviços padronizados, direitos simples e claros e poucas contingências apresentam custos de transação mais baixos que acordos envolvendo serviços exclusivos, direitos confusos e numerosas contingências. Diante da complexidade que envolve os termos relevantes em um contrato, torna-se muito dispendiosa a elaboração de um contrato completo e o contrato incompleto é o melhor que pode ser alcançado (WILLIAMSON, 1981). Contratos incompletos lidam com a dificuldade de tratar os custos *ex ante* (impossibilidade de prever contingências futuras) e *ex post* (dificuldade em cumprir os termos do contrato, por exemplo). Contratar fatores, via mercado, exige adquirir informações, esforços, cuidados além do tempo gasto entre a procura do bem até o cumprimento satisfatório de todas as obrigações assumidas pelas partes.

Os custos *ex ante* geralmente compreendem elementos intrínsecos. Para Watson e Schwartz (2001) esses custos tratam do esforço e do tempo em que contratante e contratado gastam para determinar possíveis contingências, arranjar termos ótimos (especificação do contrato), redigir a linguagem (elaboração do contrato) bem como o pagamento de terceiros, advogados por exemplo, que facilitem essa atividade. Williamson (1985) define como custos de desenhar, negociar e salvaguardar um acordo.

Mais especificamente quanto aos custos *ex post*, Williamson (2005) aponta quatro formas em que eles se manifestam: 1) custos de má adaptação, relativos aos custos incorridos de eventos não previstos e que afetam as relações entre as partes; 2) custos de realinhamento inerentes dos esforços de renegociação das contratações; 3) custos de criar e de manter

estruturas de governança que atuem na solução de possíveis disputas; 4) custos para criar garantias que possibilitem uma relação contratual segura. Apesar de tratar das ineficiências *ex ante*, o principal foco da TCT foram as ineficiências *ex post*. Era importante naquele momento compreender as necessidades de adaptação de um contrato face às mudanças de oferta e de demanda ao longo do tempo, ou seja, entender a complexidade que envolve uma renegociação.

Já para Bueno (2004), esses custos envolveriam: 1) custos para adquirir e processar todas as contingências relacionadas a eventos futuros que não podem ser previstas com certeza; 2) custos para monitorar o desempenho de cada parte contratante no período estabelecido; 3) custos organizacionais decorrentes do comportamento ineficiente das partes contratantes; e 4) custos legais associados à punição por descumprimento do acordo e quebra de contrato. São custos que os indivíduos incorrem quando deixam de ser autossuficientes economicamente e passam a depender de terceiros para obterem os bens de que necessitam.

De acordo com Caminha e Lima (2014) os custos de transação não apenas se relacionam com as características do acordo estabelecido, mas também com a conduta das partes envolvidas, principalmente quando na presença de racionalidade limitada e oportunismo, e com condições objetivas, tais como: incertezas decorrentes de mudanças sociais, duração e investimentos específicos no contrato.

Ao tratar da Teoria dos Custos de Transação, Williamson (1981) reconhece que contratos são difíceis de escrever e fazer cumprir justamente em função do comportamento humano. Somado a isso, fatores humanos são conjugados com fatores ambientais e isso explicaria o custo de se elaborar um contrato, colocá-lo em execução e de fazer cumprir as suas condições. O foco do seu estudo está em compreender como se dá uma transação, sua unidade básica de análise, e como os agentes que transacionam se comportam tendo em vista a necessidade de coordenar suas ações de modo a reduzir custos e promover o equilíbrio.

Para Williamson (1973), os problemas da organização econômica devem ser explicados principalmente através de uma associação entre atributos comportamentais (racionalidade limitada e oportunismo) e atributos transacionais (incerteza, frequência e especificidade dos ativos). Especificidade dos ativos combinada com racionalidade limitada, incerteza e oportunismo geram tensão contratual e organizacional. De acordo com Zanella *et al* (2015), Williamson evolui o estudo de Coase ao perceber a existência de uma articulação entre o comportamento dos agentes e os custos de transação para explicar porque esses custos seriam maiores em certas situações do que em outras.

## **2.2.1 Atributos Humanos da Teoria dos Custos de Transação (TCT)**

### **2.2.1.1 Racionalidade Limitada**

Simon (1955) explorou o problema da escolha racional ao considerar os limites psicológicos do organismo tomador de decisão principalmente relacionados às suas capacidades computacionais e preditivas. A racionalidade limitada se apresenta como uma visão mais realista acerca do conhecimento e da capacidade de cálculo dos agentes econômicos por entender que a mente humana possui capacidade limitada de processar informação na presença de complexidade e incerteza. Esse entendimento ia de encontro à Teoria Neoclássica que postulava o homem como um ser tomador de decisão que tem um sistema estável e bem organizado de preferências e uma habilidade em computação que permite calcular e escolher, dentre todos os cursos alternativos de ação disponíveis, aquele que o permitirá alcançar o mais alto nível e maximizar seus resultados dentro de suas escalas de preferência.

A racionalidade limitada foi abordada por Williamson (1981) como uma das forças responsáveis pelo custo de transação. Ela foi aplicada na TCT como uma limitação da capacidade humana em formular e resolver problemas complexos inerentes aos contratos. Devido a sua existência, os agentes deixariam de tentar prever todas as contingências possíveis (contrato completo) para se decidirem num ambiente de incerteza uma vez que seria impossível ou muito custosa a especificação *ex ante* de todas as adaptações adequadas. Desta forma, a ideia do contrato completo é então afastada pelo custo e impossibilidade de previsão das possíveis contingências contratuais dada a condição de incerteza (CAMINHA; LIMA, 2014).

### **2.2.1.2 Oportunismo**

O oportunismo e a racionalidade limitada são considerados pressupostos comportamentais em que a análise dos custos de transação se baseia e que se distingue da economia neoclássica (WILLIAMSON, 1973). Ao tratar da racionalidade limitada e do oportunismo parte-se da premissa de que os agentes não podem prever todos os eventos possíveis e se voltam para questões alheias à vontade das partes, além de não agirem benignamente, pois estão centrados nos seus interesses e isso exigiria respostas organizacionais.

Williamson (1985) define o comportamento oportunista como uma condição de interesse próprio. Ele é potencializado quando existe pouca rivalidade no mercado. O

oportunismo pode aparecer nas relações contratuais de duas formas principais: 1) quando uma parte detém mais informação do que a outra, ela pode incluir cláusulas que lhe tragam vantagens sem que exista uma total compreensão da outra parte; 2) o contrato pode ser executado aquém do acordado, seja por excesso de confiança do contratante ou por falta de fiscalização.

Uma forma particular de oportunismo *ex ante* é a seleção adversa. Williamson (1973) aborda a seleção adversa quando uma parte detém informações que são inobserváveis ou muito custosas de se obterem *ex ante* pela outra parte. Nessa condição, como os atores humanos não divulgarão suas verdadeiras condições ou se cumprirão todas as promessas, a contratação poderá não ser efetiva (WILLIAMSON, 2000). Akelorf (1970) tratou da seleção adversa no mercado de seguros. Basicamente foi entendida como a incapacidade de uma organização contratante de classificar os seus fornecedores quanto ao risco e, com isso, a previsão dos custos que terá para cada cliente fica prejudicada. Por ter essa limitação, a organização contratante recorre a um mecanismo de precificação atrelado a cobrança de um preço na “média” independente do risco associado de cada um. Como consequência, pode atrair muitos fornecedores de alto risco.

Outro problema relativo a assimetria informacional é o oportunismo *ex post* que também foi tratado por Williamson (1981) e chamado de “risco moral”. Os modelos econômicos clássicos enxergam os indivíduos como se estivessem num jogo que apresenta regras fixas totalmente obedecidas por eles. Contudo, o autor entende que, por conta da assimetria de informação, um agente pode ter uma informação privilegiada e não possuir incentivos suficientes para se comportar de forma eficiente. Nessa situação, ele muda seu comportamento valendo-se de falhas ou omissões contratuais em benefício próprio. Exemplos de risco moral por parte do contratante envolvem desvio de materiais, redução da qualidade, atraso no pagamento de funcionários, manipulação de dados e negligência a questionamentos e cobranças indevidas.

## **2.2.2 Atributos Transacionais da Teoria dos Custos de Transação (TCT)**

### **2.2.2.1 Incerteza**

A incerteza está relacionada a assimetria de informação que torna os agentes incapazes de identificar comportamentos oportunistas. Williamson (1973) afirma que os efeitos da incerteza no comportamento dos indivíduos e das organizações são extensos e difusos. Na

medida em que é inviável prever todas as contingências possíveis em função da racionalidade limitada, procedimentos de tomada de decisão sequenciais e adaptativos precisam ser planejados. A incerteza pode estar relacionada a capacidade da organização de especificar as suas necessidades ou de medir o desempenho do contratante a fim de garantir que os níveis de serviço pactuados sejam cumpridos.

Nesse sentido, quando a incerteza é elevada, fornecedores podem estar mais propensos a agir com oportunismo, pois reconhecem uma possível vantagem frente à assimetria de informação. Em sentido oposto, quando a incerteza é baixa, os acordos são mais fáceis de serem estabelecidos, sendo menor a necessidade de se estabelecer salvaguardas contratuais. De acordo com Ménard (2004), se a incerteza é baixa, cláusulas contratuais eficientes podem ser desenhadas e o planejamento poderá ser implementando para coordenar parceiros a baixo custo. A probabilidade de acordos baseados em contrato é ainda maior, em um contexto de pouca incerteza e de investimentos que podem ser replantados, mesmo se a replantação exigir certo custo. Quando a incerteza se torna maior, desenvolvem-se riscos contratuais. É necessária uma coordenação muito mais rígida, com mais controle e mais dependência. A governança tenderá à quase integração com o desenvolvimento de formas específicas de autoridade.

Williamson (1991) também aborda os efeitos da incerteza e da especificidade dos ativos na escolha das estruturas de governança. Quando na presença de alta incerteza e baixa especificidade dos ativos, a estrutura de governança mais adequada é o mercado. Já na presença de alta incerteza e alta especificidade dos ativos, a estrutura de governança adequada é a hierarquia. A figura 3 ilustra o exposto.

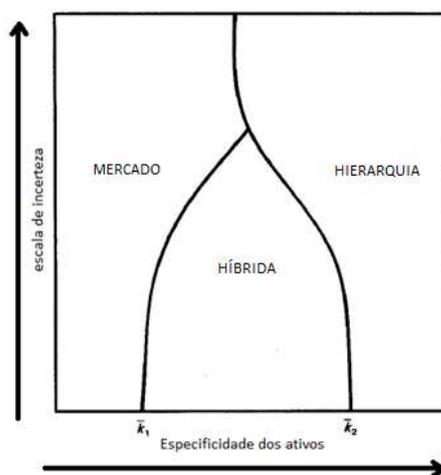


Figura3. Resposta das estruturas de governança frente à incerteza e especificidade dos ativos.

Fonte: Adaptado de Williamson (1991)

Em outro estudo, Williamson (1985) distingue três tipos de incerteza: primária, secundária e comportamental. A incerteza primária está relacionada a contingências ambientais ou mudanças nas preferências de usuários. A incerteza secundária trata da falta de informação sobre as ações dos fornecedores. Já a incerteza comportamental é atribuída ao comportamento oportunista.

#### **2.2.2.2 Frequência**

A frequência da transação pode ser classificada como única, ocasional e recorrente, sendo responsável pela determinação da escolha da estrutura de governança mais adequada para minimizar os custos de transação. Estruturas de governança especializadas são muito mais fáceis de justificar para transações recorrentes do que para transações que ocorrem apenas ocasionalmente, dada a possibilidade de recuperar os custos incorridos nas transações recorrentes. Sendo assim, a opção de contratar pelo mercado, por formas híbridas ou hierarquia deve levar em consideração a frequência com que ela ocorre.

Williamson (1985) entende que quanto maior a frequência, menores serão os custos da coleta de informações bem como para se redigir os contratos e, além disso, maior a probabilidade da construção de reputação inibindo comportamentos oportunistas. Vale ressaltar que a frequência deve ser analisada juntamente com a especificidade dos ativos, uma vez que ativos com baixa especificidade têm o mercado como mecanismo ideal tanto para transações recorrentes quanto para as ocasionais (WILLIAMSON, 1979).

#### **2.2.2.3 Especificidade dos Ativos**

A especificidade dos ativos é um conceito importante dentro da análise da TCT. Williamson (2005) os descreve como uma medida do grau em que os recursos necessários para produzir um bem ou serviço podem ser redistribuídos para usos alternativos sem perda de valor produtivo. Um ativo muito específico, combinado com oportunismo e a incompletude contratual, pode acarretar em riscos e problemas de adaptação de investimento e elevar os custos de transação. Desse modo, os ativos na TCT podem ser classificados como não específicos, específicos e mistos. Os ativos não específicos são, em geral, materiais e equipamentos padronizados que podem ser utilizados em diversas aplicações. Já os específicos

são especializados e com uso restrito em outras aplicações. O ativo misto possui ambas as características.

Williamson (1991) elenca seis tipos de especificidade: 1) especificidade de local: quando uma condição de imobilidade de ativos dificulta os custos de alocação; 2) especificidade de ativos físicos: quando bens apresentam padrões específicos de emprego; 3) especificidade de ativos humanos: quando envolve capital humano especializado dentro de um determinado relacionamento; 4) especificidade de ativos dedicados: quando são feitos investimentos específicos para um determinado relacionamento; 5) especificidade temporal: quando relacionada a um limite de tempo para uma determinada atividade; 6) especificidade de marca: quando relacionada a uma marca ou reputação de um produto ou empresa.

Quando as partes transacionam envolvendo ativos específicos, a dependência entre elas é grande (WILLIAMSON, 1991). Cresce o custo de negociar e executar o contrato justamente pelo aumento da probabilidade de oportunismo já que não existe uma grande quantidade de agentes que poderiam participar da transação. Investir em ativo específico coloca a empresa dependente dos outros agentes porque o investimento seria irrecuperável se o negócio original for descontinuado. O raciocínio seria o seguinte: a organização que investe não consegue recuperar o mesmo valor numa transação via mercado. Essas transações motivariam agentes precavidos a evitar conflitos através de estruturas de governança capazes de se salvuardarem. A governança é um meio para infundir a ordem, mitigar os conflitos e permitir ganhos mútuos. Os conflitos aparecem especialmente durante a execução do contrato e na sua renovação (WILLIAMSON, 1979).

Williamson (2000) demonstra o impacto da especificidade dos ativos na escolha da estrutura de governança. Nesse sentido, a estrutura de governança passa do mercado para a hierarquia, de acordo com os atributos das transações apresentados na figura 4. Nesse esquema contratual, “h” é um índice de risco contratual e “s” as salvaguardas contratuais. Para o autor, o nó A representa a transação ideal em direito e economia. Nela, há ausência de dependência ( $h=0$ ), adaptações autônomas são suficientes, salvaguardas adicionais são desnecessárias e o preço competitivo prevalece. Isso significa que não são suportadas por ativos específicos. Nesse contexto, se encaixam as trocas de mercado. Esta transação fica sob tensão à medida que surgem riscos contratuais. Os nós B, C e D são aqueles para os quais são feitos investimentos especializados ( $h>0$ ), são suportadas por ativos específicos, surgirão riscos de má adaptação de uma ou ambas as partes caso não cooperem e poderão ser necessárias adaptações cooperativas. Há, portanto, um prêmio de risco ao nó B para refletir a ausência de salvaguardas ( $s=0$ ). Já

quanto aos nós C e D serão fornecidos suportes contratuais adicionais ( $s > 0$ ), seja na forma de salvaguardas contratuais (nó C) ou internalizando o risco por meio da propriedade unificada (nó D).

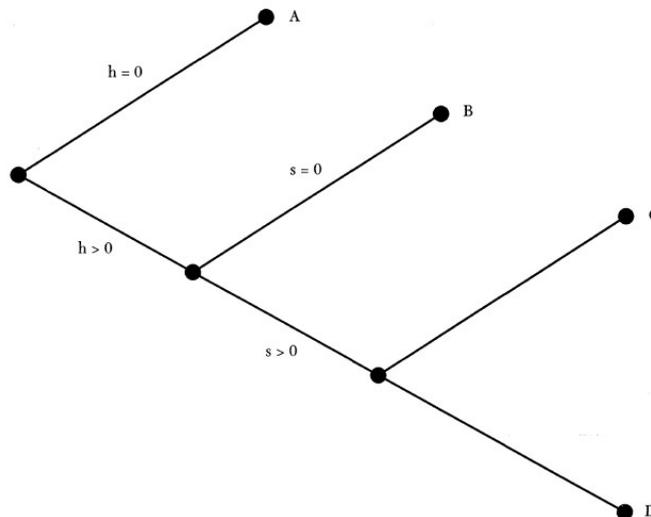


Figura 4. Esquema de Contratação Simples  
Fonte: Adaptado de Williamson (2000, p.602)

Williamson (1979) afirma que as transações envolvendo ativos não específicos e pouco propensas ao oportunismo são mais eficientes quando realizadas via mercado. Por outro lado, Williamson (1991) enfatiza que em condições de alta especificidade de ativos e alta incerteza, maior a complexidade envolvida na transação. Sendo assim, um expressivo aumento nos custos de transação *ex post* ocorre porque potenciais conflitos durante a barganha podem surgir motivados por agentes interessados em se apropriar da maior parte da renda que será gerada. Tendo em vista esse quadro, o autor entende que a integração vertical é mais eficiente porque se teria maior facilidade em sanar conflitos através da relação de autoridade.

As questões de oportunismo e racionalidade limitada, nas transações entre as empresas, podem levar ao *hold up*<sup>8</sup>. O *hold-up* ocorre quando uma empresa que possui seu ativo específico pode prejudicar a outra parte na relação contratual simplesmente se recusando a utilizar os seus ativos na negociação. O *hold up* poderá surgir porque os termos da relação contratual mudam ao longo do tempo. Variações no contrato podem ser necessárias para contabilizar eventos não

<sup>8</sup> *Hold up* ou “problema de assalto” - comportamento oportunista nas relações contratuais que envolvem apropriação de quase-rendas. Quase-rendas são parcelas de recursos que uma parte pode expropriar da outra, mas que ainda mantém esta na transação (ANTIQUEIRA; SAES; LAZZARINI, 2007).

previstos. A incompletude afeta todas as relações contratuais e, na presença de um evento imprevisto, o governo, por exemplo, terá que se aproximar do contratado e promover a renegociação. O *hold up* surge justamente porque as empresas, motivadas pela maximização dos lucros, podem aproveitar a oportunidade para aumentarem seus preços se apropriando da renda do governo (JENSEN; STONECASH, 2005).

Contudo, existe a possibilidade de o governo voltar ao mercado caso desconfie de conduta oportunista. Nessa situação, existem duas possibilidades: ou ele incorrerá em custos de uma nova transação ou pode preferir pequenas perdas decorrentes da renegociação. Isso sugere que o fornecedor atual tem forte poder de barganha no caso da renegociação. Desse modo, em leilões reversos, onde o preço é o único critério para a avaliação dos fornecedores, a adjudicação do contrato ao fornecedor de preço mais baixo poderá resultar em poupanças iniciais, mas também poderá aumentar a probabilidade de *hold up* em estágio posterior especialmente se o contrato estiver altamente incompleto (JENSEN; STONECASH, 2005).

Klein, Crawford e Alchian (1978) entendem que as salvaguardas podem coibir o *hold up*. No entanto, salientam que os contratos são incompletos e que, quanto mais específicos são os investimentos, a proteção contra esse tipo de oportunismo poderá envolver a decisão pela integração vertical já que os custos para se gerenciar um amplo conjunto de ativos dentro de uma empresa poderão ser menores. Em outras palavras, quanto menor a apropriação de quase-rendas durante uma renegociação, maiores as chances de se recorrer ao mercado para realizar a transação. Por outro lado, à medida que a apropriação de quase-rendas aumenta, se torna mais interessante as transações via integração vertical.

O *hold up* envolve comportamentos como trapaça, mentira e formas mais sutis como a distorção da informação. Apesar de estar bem estabelecido na literatura, o *hold up* se mostra bem difícil de verificar empiricamente. Uma explicação está no fato de que essa ameaça envolve a intenção de uma parte extrair renda de outra parte e isso é difícil de medir. Tudo o que se observa é o resultado de um comportamento e não a motivação subjacente para esse comportamento. O governo poderá estar diante de *hold up* como também de um fornecedor que pode não entender o acordo ou cometer erros em seus cálculos (JENSEN; STONECASH, 2005). De acordo com Antiqueira, Saes e Lazzarini (2007), alguns autores questionam a conduta oportunista dos fornecedores e entendem que o *hold up* pode ser evitado através de termos contratuais, desejo de construir reputação ou pelo intento de premiar uma atitude anterior. Pode-se inferir que não existe consenso na literatura sobre o padrão de comportamento dos agentes nas relações contratuais.

### 2.3 A Teoria dos *Stakeholders* e a Teoria dos Custos de Transação no contexto das licitações e contratos administrativos

As compras públicas no Brasil desempenham um papel importante pois são utilizadas para redistribuição de recursos entre os agentes econômicos, no apoio às empresas além da qualidade dos produtos e serviços adquiridos refletirem em toda a sociedade. Assim, a função de compras deve estar vinculada ao núcleo estratégico da organização sendo necessário o investimento na capacidade gerencial dos gestores públicos no planejamento e execução dessa atividade para que possam atingir os resultados pretendidos e trazer benefícios ao interesse público (BROWN, POTOSKI, 2003; CABRAL et al., 2015).

Especificamente no que tange à contratação de serviços, a necessidade de investimento em capacitação está voltada para a redução da assimetria de informação, melhora e otimização dos processos internos da organização uma vez que são produzidos diversos documentos e informações, a exemplo de cotações e despachos, no decorrer das fases de planejamento, execução e gestão/fiscalização do contrato. A busca pela melhoria do processo de contratação envolve, por exemplo, o uso eficiente da informação. Se a informação se apresentar de forma truncada onde o emitente não tem entendimento do porquê envia a informação assim como não conhece o papel de quem a recebe e, ao mesmo tempo, se aquele que a recebe também ignorar a relevância do seu papel e de outros dentro do processo, a produtividade e a eficiência da contratação ficará comprometida (BATISTA e MALDONADO, 2008).

A bem da verdade, além da grande quantidade de informação produzida, o que também torna o processo de aquisição pública complexo é a quantidade de agentes envolvidos. As contratações públicas envolvem múltiplos *stakeholders* com interesses diversos demandando dos responsáveis pela gestão das contratações capacidade para reconhecer e responder de forma efetiva a todas as partes interessadas propiciando um equilíbrio justo entre os vários interesses que estão em jogo nas relações contratuais. As partes interessadas são vistas como fontes de informação e, numa contratação de serviço, podem ajudar gestores no que tange a assimetria de informação, inibindo condutas oportunistas (seleção adversa e risco moral) bem como permitir um melhor gerenciamento e rendimento dessas contratações (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997; WILLIAMSON, 1985).

De acordo com a Teoria dos *Stakeholders*, os gerentes têm capacidade de interagir com todas os *stakeholders* e, no caso das contratações públicas, esse papel é atribuído ao gestor/fiscal do contrato. Isso porque são agentes que podem participar de todas as fases da contratação e

são os responsáveis por garantir que o desempenho do contrato esteja de acordo com o que foi previsto. A explicação para tal fato está relacionada ao conhecimento técnico que esses agentes possuem daquilo que será contratado o que facilitaria na gestão/fiscalização do serviço prestado pela empresa terceirizada. Por essa razão, são agentes que têm capacidade de entender e gerenciar os interesses dos demais agentes do processo e isto inclui desde a equipe que irá elaborar o edital de contratação, do pregoeiro no decorrer da sessão pública e na fase recursal, do fornecedor durante a execução do contrato, das demandas de auditoria pelos órgãos de controle bem como dos usuários diretos na identificação de suas necessidades e satisfação com o serviço. A figura 5 esquematiza o retratado ao mostrar o gestor/fiscal do contrato ao centro e suas interações com os grupos que têm interesse no serviço contratado numa analogia ao modelo de Donaldson e Preston (1995, p.69).

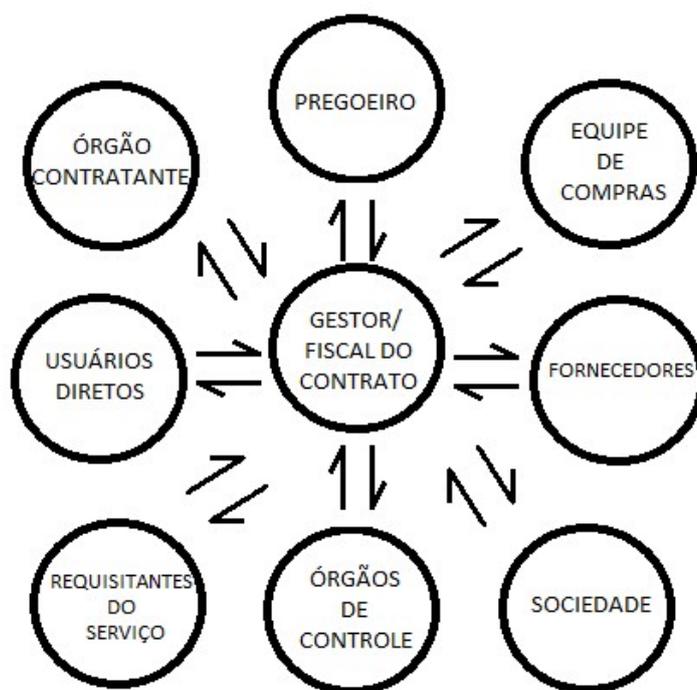


Figura 5. Interesses dos *Stakeholders* envolvidos no processo de contratação de serviços

Fonte: Elaboração própria

Os clientes de um processo de contratação de serviços são todos aqueles que, direta ou indiretamente, necessitam adquirir esses serviços e, por isso, a organização pública deve pautar a sua ação no desenvolvimento de gestores públicos capacitados e na eficiência do processo através de uma abordagem integrada entre todas as partes relevantes interessadas para a

definição das necessidades com vistas a assegurar o alcance dos objetivos pretendidos (MOTTA, 2010; ALMEIDA; SANO, 2018). Nesta lógica, atores como a equipe de compras, pregoeiros, órgão contratante, órgãos de controle, gestores e fiscais de contratos, requisitantes do serviço, fornecedores, usuários diretos e a sociedade como um todo têm um determinado interesse principal e isso implica que a gestão das aquisições públicas deve ser multidimensional para que satisfaça às expectativas dessas partes interessadas.

A sociedade, por exemplo, tem cobrado cada vez mais por transparência e eficiência nos gastos públicos visando combater a corrupção, o desperdício de recursos e as contratações superfaturadas. A transparência aproxima o Estado da sociedade ampliando o ingresso do cidadão às informações sobre a gestão pública (CULAU; FORTIS, 2006). Já os órgãos de controle têm interesse na verificação da probidade dos procedimentos licitatórios atentando para detecção de possíveis irregularidades que vão desde a ausência de pesquisa prévia de preços, de projeto básico e orçamento em planilhas até a inobservância de cláusulas essenciais em contratos. Essas irregularidades quando detectadas atentam contra os princípios da Administração Pública comprometendo a garantia do interesse público (MOURÃO E COUTO, 2011).

Já os fornecedores estão interessados em maximizar os seus resultados através do maior lucro possível por meio da venda de seus produtos/serviços ao posto que o órgão contratante está voltado para a contratação mais vantajosa, ou seja, aquela que atende as especificações exigidas nos instrumentos convocatórios ao menor custo. O requisitante do serviço tem interesse no custo, na celeridade da contratação e nos critérios de aceitabilidade das propostas para que não implique em seleção adversa pois seu desejo é pela contratação de um fornecedor apto na prestação do serviço requerido, isto é, na qualidade do serviço que será prestado. O usuário direto está interessado na celeridade e na qualidade do serviço dado que a todo cidadão lhe é garantido o direito fundamental à boa administração (ROSSETTI e GONÇALVES, 2014).

Nesse diapasão, a equipe de compras tem interesse na qualidade da instrução processual e na qualidade da requisição, isto é, se as requisições estão plenamente atendidas no que tange à especificação e a qualidade para que, assim, a condução das demais etapas sejam facilitadas. A elaboração do edital convocatório é um exemplo. Os pregoeiros, por serem agentes condutores do pregão eletrônico, estão interessados na qualidade dos instrumentos convocatórios uma vez que servem para orientá-los no julgamento das propostas e na competência da equipe de apoio pois é a partir das sugestões e opiniões desse grupo que esses agentes tomam a decisão final de compra. Ter uma equipe de apoio capacitada é fundamental

porque nem sempre o pregoeiro detém o conhecimento técnico do serviço que será contratado e que o habilite a responder questionamentos ou impugnações e recursos. Além disso, o custo do serviço se apresenta também como uma preocupação para esse grupo pelo fato da contratação por pregão eletrônico estar amparada no critério de menor preço (ALMEIDA; SANO, 2018). Já os gestores/fiscais de contrato têm seu principal interesse voltado para a capacidade gerencial do contratado, isto é, de executar o contrato a contento porque facilitaria o seu trabalho durante a execução contratual.

Com o intuito de organizar os principais interesses entre as diversas partes interessadas no processo de contratação de serviços foi elaborado o quadro 1.

**Quadro 1- Principais interesses dos *stakeholders* envolvidos no processo de contratação de serviços**

<i>Stakeholder</i>	Interesse (s) no processo de contratação
Sociedade	Transparência e eficiência nos gastos públicos.
Órgãos de controle	Probidade dos procedimentos licitatórios.
Fornecedores	Maximização dos resultados através do maior lucro possível.
Órgão contratante	Contratação mais vantajosa
Requisitantes do serviço	Custo, celeridade da contratação e critérios de aceitabilidade das propostas.
Usuários diretos	Celeridade e qualidade na prestação do serviço.
Equipe de compras	Qualidade da requisição e da instrução processual.
Pregoeiros	Qualidade dos instrumentos convocatórios, competência da equipe de apoio e custo do serviço.
Gestor/fiscal do contrato	Capacidade gerencial do contratado

Fonte: Elaboração própria.

Brown e Potoski (2003) citam um número crescente de contratos incompletos, falhos e marcados por corrupção. Além disso, apontam que críticos da terceirização enxergam nas

contratações inúmeros problemas de prestação de contas e perdas na qualidade do serviço por eficiência e economia de custos e, muitas vezes, esse esforço não resulta na eficiência e redução de custos pretendidos. Esse entendimento é reforçado por Fernandez (2007) ao abordar que esse tipo de arranjo contratual pode suscitar a perda potencial de controle e prestação de contas na execução dos serviços, dificuldade de acompanhamento do desempenho do empreiteiro e a possibilidade de corrupção e desperdício na adjudicação de contratos.

Nesta perspectiva, a literatura contratual entende que o processo de contratação depende de gerenciamento efetivo, ou seja, de quão bem os governos vão gerenciar todo o processo do contrato para permitir que haja alguma medida de sucesso (BROWN; POTOSKI, 2003; FERNANDEZ, 2007). Isso significa diminuir os efeitos que fatores como a racionalidade limitada, oportunismo, frequência, incerteza e especificidade dos ativos<sup>9</sup> causam no desempenho desses contratos em função, por exemplo, do preço estimado, número de participantes, celeridade do processo e da qualidade de prestação do serviço. Todo esse contexto gera dúvida quanto a eficiência do processo de contratação pública trazendo custos para a Administração.

O gerenciamento dos interesses dos *stakeholders* envolvidos no processo é uma boa prática para o sucesso de uma contratação com vistas à redução dos custos de transação uma vez que, ao negligenciá-lo, o desempenho da contratação poderá ficar comprometido porque esses interesses podem se mostrar conflitantes. Em tempo, é oportuno registrar que o desempenho dos processos de contratação pode ser avaliado com base em quatro dimensões: custo, celeridade, conformidade e satisfação dos usuários/qualidade do serviço (BROWN; POTOSKI, 2003; WILLIAMSON 2005; REIS; CABRAL 2016; BONELLI 2017).

O desempenho em custo, por exemplo, é importante para o pregoeiro uma vez que o critério para a contratação de serviços através de pregão eletrônico é o do menor preço. Sendo assim, o pregoeiro irá adjudicar o objeto para o fornecedor cuja proposta tenha o menor valor e que atenda às exigências previstas em edital pelo órgão contratante. No entanto, os demais *stakeholders*, como o requisitante do serviço, os gestores, fiscais do contrato e os usuários diretos, além do custo têm interesse na qualidade da prestação do serviço, na conformidade e

---

<sup>9</sup> Os contratos terceirizados discutidos nessa pesquisa tendem a ser pouco impactados pela especificidade dos ativos, tendo em vista que os serviços contratados (serviços de engenharia, vigilância, limpeza, recepção e portaria) são caracterizados como serviços comuns e que os governos não encontram grandes dificuldades na substituição dos fornecedores desses serviços no caso de descontinuidade do contrato conforme postulado por Williamson (1991).

na celeridade da contratação. Nesse sentido, a interação, comunicação e coordenação entre os diversos setores envolvidos na contratação devem ser considerados para que não haja impacto negativo no desempenho (ALMEIDA; SANO, 2018).

Prejuízos no desempenho podem advir da desconformidade na especificação do serviço em termo de referência. Essa questão pode gerar custos de transação tanto no *ex ante* (interposição de recursos e até mesmo cancelamento do pregão) gerando atrasos na contratação ou gerar custos no *ex post* (oportunismo) que não compensariam a economia obtida no pregão e dificultariam o trabalho dos gestores e fiscais do contrato pois muitas vezes a informação distorcida e as promessas dos contratados que a Administração Pública sabe previamente que não serão cumpridas trazem consequências durante a execução contratual impactando na qualidade do serviço. Esses custos, segundo Williamson (2005), não devem ser ignorados ensejando, por parte do setor público, a gestão de todo o processo de contratação através de um aparato administrativo capacitado e vigilante para acompanhar todo o processo de contratação (licitação, contratação e gestão/fiscalização contratual).

Por fim, é importante apontar que Fiuza (2009) entende que o arcabouço legal e regulatório das licitações e contratos no Brasil poderia ser melhorado para tornar as aquisições mais eficientes. Embora o processo licitatório tenha a vantagem de conceber contratos de forma impessoal e isonômica, ele falha em responder otimamente nas adaptações *ex post* o que causaria as perdas de eficiência. Isso porque muitas das contingências são difíceis de serem previstas para serviços de mais complexidade e de maior duração e, por isso, demandariam contratos mais flexíveis ou regras de governança contratual que facilitem a adaptação das partes a essas contingências.

O autor observa que o desempenho em qualidade requer estratégias para a garantia de contemplação na execução do serviço de dimensões da qualidade ditas não contratáveis<sup>10</sup>. Uma estratégia seria considerar a experiência passada do contratado para fins de demonstração de qualificação técnica uma vez que a lei 8666/93 não faz um aproveitamento adequado. De fato, são exigidos apenas documentos muito formais como qualificação dos profissionais e dos equipamentos ou aqueles relacionados à capacidade econômico-financeira que nada têm relação com a capacidade gerencial da empresa para executar o serviço. Em síntese, Fiuza (2009) prevê dois elementos centrais na análise para promover a eficiência das contratações: 1) eficiência do arcabouço institucional: a partir de regras de contratação menos rígidas e formais

---

<sup>10</sup> Qualidade não contratável é aquela que apesar de impossível de se contratar pelo fato de não ser verificável, é perfeitamente possível de ser observada (FIUZA,2009).

favorecendo a inteligência em compras, harmonização dos procedimentos, uniformização da interpretação da lei e incentivos a boas compras; 2) eficiência dos contratos públicos e critérios de adjudicação: através da habilitação dos fornecedores de forma integrada num grande cadastro positivo dando maiores incentivos ao bom desempenho principalmente para quesitos de qualidade não contratável bem como a avaliação do impacto das regras de inexecuibilidade atuais sobre os preços obtidos nos leilões licitatórios.

### 3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

#### 3.1 Classificação e Estratégia de Pesquisa

Esta pesquisa, quanto a abordagem, é do tipo qualitativa pois um problema foi explorado através da análise de um grupo com o intuito de entender o contexto ou o ambiente no qual o grupo está inserido (CRESWELL, 2014). A partir desse entendimento, a questão da influência dos fatores previstos na TCT sobre o desempenho das contratações de serviço licitadas por pregão eletrônico foi explorada através da análise dos *stakeholders* envolvidos no processo de contratação. Neste tipo de pesquisa, existe uma preocupação com aspectos da realidade que não podem ser quantificados e foco na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais.

Para Creswell (2014), são características da pesquisa qualitativa: o *habitat* natural, o pesquisador como instrumento-chave, os múltiplos métodos e o raciocínio complexo mediante lógica indutiva e dedutiva. Para o autor, o relatório final inclui as vozes dos participantes, a reflexão do pesquisador, uma descrição complexa e interpretação do problema e a sua contribuição para a literatura ou um chamado à mudança. Nesta pesquisa, foi utilizada uma amostra não probabilística e por conveniência <sup>11</sup>(COZBY, 2003) representada pelos seguintes *stakeholders*: o pregoeiro, o gestor do contrato, o fiscal do contrato, o requisitante do serviço, a equipe de compras e o fornecedor contratado representado pelo preposto.

Quanto aos objetivos, a pesquisa foi classificada como descritiva. De acordo com Gil (2002), a pesquisa descritiva visa descobrir a existência de associações entre as variáveis. Nesse sentido, esta pesquisa buscou investigar a relação entre os fatores transacionais e comportamentais da TCT e o desempenho dos contratos de serviço tendo em vista a interação e os interesses dos seus *stakeholders*. O estudo pode ser classificado, ainda, de acordo com a natureza, como aplicado, devido a sua aplicação prática, já que se concentra na identificação de problemas e na busca de soluções em torno das atividades de organizações, grupos ou atores sociais (VERGARA, 2013). Especificamente, o objetivo foi identificar como esses fatores afetam o desempenho dos contratos no órgão e buscar soluções de melhoria na gestão do processo de contratação de serviços.

Quanto às técnicas, a pesquisa efetuada foi bibliográfica, documental e de campo:

---

<sup>11</sup> Amostras de conveniência: é uma forma de amostragem não probabilística. Neste método, os participantes são obtidos “onde se pode encontrá-los” e é utilizada quando a intenção da pesquisa não é a de estimar acuradamente os valores da população, mas sim estudar relações entre as variáveis (COZBY, 2003).

1. Pesquisa bibliográfica: realizada para a construção do referencial teórico e da seção de análise dos resultados a partir do levantamento e estudo sistematizado com base em material publicado e acessível ao público em geral (VERGARA, 2013). Dentre os materiais levantados estão livros, artigos científicos, leis, decretos, instruções normativas e acórdãos dos Tribunais de Contas da União. Teve como objetivo reunir publicações que forneçam informações consistentes e científicas acerca da Teoria dos Custos de Transação, Teoria dos *Stakeholders* bem como das licitações e contratos administrativos;
2. Pesquisa documental: feita a partir de materiais que ainda não sofreram tratamento analítico (GIL, 2002). Desse modo, foram realizadas consultas a documentos internos da instituição pesquisada, tais como: autos de processos, termos de contrato, memorandos, entre outros. Além disso, foi realizado um levantamento das publicações relacionadas ao órgão disponíveis nos sítios COMPRASNET, SICAF e PT;
3. Pesquisa de campo: investigação empírica no órgão pesquisado com coleta de dados junto a pessoas por meio de entrevistas (VERGARA, 2013). As entrevistas foram semiestruturadas e aplicadas aos *stakeholders* participantes do processo de contratação de serviços por entender que eles dispõem de elementos capazes de contribuir com a questão de pesquisa. Para a realização das entrevistas, foi elaborado um roteiro onde buscou-se conhecer o perfil profissional do entrevistado, seu nível de escolaridade, tempo de instituição e tempo no setor de lotação. Através de questões abertas, os entrevistados foram questionados acerca de sua experiência com licitação e contratos administrativos, sobre as etapas do processo de contratação de serviços e as interações entre os departamentos envolvidos, seu conhecimento acerca do desempenho em contratação bem como se existem mecanismos de medição de desempenho na instituição e nível de satisfação com o desempenho do contrato. Por último, para tentar capturar os principais interesses dos *stakeholders* no processo, foram apresentadas as dimensões de desempenho dos contratos discutidas no referencial teórico e solicitada a sua hierarquização. Particularmente para o roteiro do preposto, além de conhecer seu perfil profissional e tempo de empresa, buscou-se, através de questões abertas, conhecer os fatores que garantem ou comprometem o desempenho do contrato e o trabalho em conjunto com o órgão contratante;

### 3.2 Lócus da Pesquisa e Unidade de análise

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), cuja sede se encontra na cidade do Rio de Janeiro, na região metropolitana do Estado, foi o local selecionado para o desenvolvimento da pesquisa. A escolha desta organização para realização do estudo justifica-se pelo acordo de cooperação, firmado entre o Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia (PPGE) da UFRRJ e a Reitoria do IFRJ, para capacitação de servidores. A autora desta dissertação foi uma das servidoras contempladas por este acordo no ano de 2017.

O IFRJ é uma autarquia federal, com autonomia universitária, especializado na oferta de educação profissional e tecnológica, organizado em uma estrutura *multicampi* e *pluridisciplinar*, que realiza atividades de ensino, pesquisa, extensão e inovação (IFRJ, 2018). A unidade de análise adotada no presente estudo é o *campus* Reitoria do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), UASG 158157.

Foram pesquisados os contratos de serviço licitados por pregão eletrônico no período de 2011 a 2017. Este corte temporal foi estabelecido em função da criação do IFRJ em 28 de dezembro de 2008 e a existência de contratos administrativos que se encaixam no objeto do estudo realizados a partir do final do ano de 2010. Entre esses anos, foram celebrados 80 contratos de prestação de serviços. Neste período, os valores contratados totalizaram mais de 32 milhões de reais. Se considerarmos apenas os contratos deste período cuja execução havia sido encerrada até janeiro de 2018, esse número salta para mais de 36 milhões de reais contabilizando os termos aditivos. No quadro 2, abaixo, são apresentados os valores contratados pelo IFRJ por ano:

**Quadro 2- Valor dos contratos de serviço licitados por pregão eletrônico no IFRJ (UASG 158157)**

Ano	Contratos celebrados	Valor total*(R\$)
2011	11	8.551.000,26
2012	8	4.053.238,69
2013	10	2.833.154,40
2014	5	2.149.214,68
2015	3	603.403,00
2016	15	11.936.584,40
2017	28	2.603.593,16
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>32.730.188,59</b>

Fonte: Dados internos do IFRJ.

Nota: \* Somatório dos valores de assinatura de cada contrato por ano. A oscilação do valor total por ano tem relação com a quantidade e o tipo de serviço que foi contratado naquele ano.

### 3.3 Operacionalização da Pesquisa

No primeiro momento, foi feita a revisão de literatura pertinente ao problema de investigação que dará suporte ao estudo, a construção do referencial teórico e a análise de resultados. Em seguida, foi confeccionada uma planilha em Excel para coletar dados dos processos de contratação de serviço do IFRJ- *campus* Reitoria. Essa planilha possui campos para a coleta de diversas informações, dentre elas: o número do processo, o número de páginas, a data de abertura, o nome do solicitante do serviço, as informações do pregão, a identificação do pregoeiro, gestor e fiscal do contrato. Também foram levantados quantos contratos de serviço se encaixavam no universo da pesquisa.

De posse dessa informação, iniciou-se a pesquisa documental com a investigação nos autos dos processos e nos sítios eletrônicos COMPRASNET, SICAF E PT para o preenchimento da planilha criada. Os 80 contratos foram divididos em contratos de engenharia, tecnologia da informação (TI) e apoio administrativo. Os contratos de engenharia reuniram todos os contratos de obra e serviços de engenharia. Já os contratos de TI corresponderam a todos os contratos de serviços comuns de informática. Os contratos de apoio administrativo englobaram todos os contratos de serviço remanescentes como limpeza e vigilância desarmada.

O principal propósito da pesquisa documental foi conhecer e analisar os instrumentos convocatórios, as cláusulas contratuais, a forma de cálculo da estimativa da contratação, a celeridade do processo, as atas dos pregões, os agentes envolvidos, a existência de aditivos de tempo e de prazo, o número de participantes no pregão, o número de lances, o valor do melhor lance, a data de abertura da empresa bem como o porte e os seus índices financeiros, a existência de sanções e a frequência de participação e vitórias em pregões com o Poder Executivo Federal e com a instituição pesquisada. A figura 6, abaixo, mostra os campos de preenchimento da planilha utilizada para a coleta das informações integrantes dos processos físicos consultados na Reitoria do IFRJ e de registros relativos ao órgão presentes nos sítios COMPRASNET, SICAF e PT.

PROCESSO				
Numero do Processo	Numero de paginas do Processo	Data de abertura do Processo	Houve Exame da minuta de edital/contrato pela procuradoria juridica?	Nome do Requerente (Quem assina ou elabora o Termo de Referência)

PREGÃO/TERMO DE REFERENCIA/EDITAL						
Nº do Pregão que deu origem ao contrato	Data de publicação do Edital	Data da Sessão de Abertura das Propostas	Preço/Custo Estimado do Serviço a ser Contratado	Forma de cálculo da Estimativa de Preço/Custo do Contrato	Da forma de execução do serviço/contrato. (Copiar e colar o texto do termo de referência)	Clausulas de adequação de pagamento por performance do contratado

CONTRATO/GESTOR										
Numero do contrato	Situação do Contrato (Ativo, concluído ou rescindido)	Data de encerramento do Contrato	Numero de vezes em que o contrato recebeu aditivos	Valor Final	Nome do Gestor do Contrato	Cargo do Gestor	Formação do Gestor	Data de Ingresso no Serviço Público	Data de Ingresso no IFRJ	Experiência como Gestor de contrato (em anos)

FISCAL					
Nome do Fiscal do Contrato	Cargo do Fiscal	Formação do Fiscal	Data de Ingresso no Serviço Público	Data de Ingresso no IFRJ	Experiência como fiscal (em anos)

TIPO DE SERVIÇO/CONTRATO/EMPRESA CONTRATADA							
Especificação do Serviço	Somatório das Multas Previstas no Edital	CNPJ da contratada	Nome da Contratada	Endereço da Contratada	Data de assinatura do contrato	Vigência do Contrato	Valor de assinatura

ATA DO PREGÃO/PREGOEIRO								
Numero de empresas que participaram da licitação	Numero de lances na disputa	Melhor lance (R\$)	Cargo do Pregoeiro	Formação do Pregoeiro	Data de Ingresso no Serviço Público	Data de Ingresso no IFRJ	Experiência como pregoeiro (em anos)	

SICAF					
Data de Abertura da Empresa	Porte da Empresa	Índice de liquidez corrente da empresa	Índice de liquidez geral da empresa	Indicador de solvência geral da empresa	A Contratada ja foi sancionada pelo IFRJ?
Numero de Sanções aplicadas pelo IFRJ	Foi sancionada do contrato em questão?	Tipo de sanção	Impedimento de licitar vigente?	Motivo da sanção	Nº de sanções de outros órgãos (ocorrências ativas)

PORTAL DA TRANSPARENCIA (PT)			
Participações em pregões no Poder Executivo Federal (A PARTIR DE 2011- exceto IFRJ)	Pregões vencidos no Poder Executivo Federal (exceto IFRJ -a partir de 2011)	Participações em pregões no IFRJ (A PARTIR DE 2011)	Pregoes vencidos no IFRJ (a partir de 2011)

Figura 6. Campos de preenchimento da planilha para a coleta de dados dos contratos

Fonte: Elaboração própria

A próxima etapa abrangeu a coleta de dados de fontes primárias através de entrevistas semiestruturadas com os *stakeholders* envolvidos a fim de capturar suas percepções sobre a questão de pesquisa. Os roteiros de entrevista foram elaborados de acordo com o referencial teórico adotado. Com base nessa estratégia de pesquisa, o objetivo foi o de ampliar a compreensão acerca da influência dos fatores comportamentais e transacionais previstos pela TCT no desempenho das contratações de serviços por meio da criação de constructos.

No total, foram realizadas 12 entrevistas no período de janeiro a fevereiro de 2019. Elas foram feitas de forma direta e gravadas com autorização dos entrevistados. Essas entrevistas juntas somaram cerca de 681 minutos de gravação, com tempo médio de, aproximadamente, 57 minutos para cada entrevistado. Na sequência, visando facilitar a análise, as entrevistas foram transcritas gerando 89 páginas. Para a codificação dos sujeitos participantes da pesquisa adotou-se a seguinte estrutura: para os gestores públicos envolvidos nos contratos de engenharia atribuiu-se aleatoriamente os códigos R1, G1 e F1; para os envolvidos nos contratos de tecnologia da informação (TI) os códigos R2, G2 e F2; e para os gestores envolvidos nos contratos de apoio administrativo adotou-se os códigos R3, G3 e F3. O preposto, o pregoeiro e o membro da equipe de compras foram identificados como P, PREG e EQ, respectivamente, como se pode observar no quadro 3.

**Quadro 3- Grupos de entrevistados e seus códigos de identificação**

<b>Grupos de Entrevistados</b>	<b>Código do Entrevistado</b>
Requisitante, gestor e fiscal dos contratos de engenharia	Requisitante – R1
	Gestor- G1
	Fiscal- F1
Requisitante, gestor e fiscal dos contratos de tecnologia da informação (TI)	Requisitante- R2
	Gestor- G2
	Fiscal- F2
Requisitante, gestor e fiscal dos contratos de apoio administrativo	Requisitante- R3
	Gestor-G3
	Fiscal- F3
Preposto	P
Pregoeiro	PREG
Equipe de compras	EQ

Fonte: Elaboração própria.

### **3.4 Tratamento dos dados**

Os dados coletados foram tratados de forma não estatística com o intuito de construir uma argumentação pertinente que respondesse aos objetivos da pesquisa. Adotou-se a triangulação de múltiplas evidências, conduta recomendada por Yin (2001), com o intuito de obter uma interpretação mais rica do problema estudado. Desta maneira, as entrevistas

semiestruturadas foram complementadas com aquelas pesquisadas inicialmente nos registros documentais (físicos e eletrônicos) dos processos de contratação e com a pesquisa bibliográfica, o que proporcionou um esclarecimento melhor e mais profundo sobre o tema abordado.

Para capturar os significados, as convergências e as divergências obtidas por meio da triangulação, optou-se pela análise de conteúdo. Para Bardin (1977, p.42), a análise de conteúdo pode ser entendida como “um conjunto de técnicas de análise de comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens”. A análise de conteúdo possibilitou a codificação, a categorização e a inferência (extrair uma consequência) para a obtenção dos resultados. De acordo com a mesma autora, se a descrição (enumeração das características do texto) é a primeira etapa necessária e se a interpretação (significação que é concedida a essas características) é a última fase, a inferência é a etapa intermediária, que possibilita a passagem explícita e controlada de uma à outra.

Essa pesquisa utilizou as etapas indicadas por Bardin (1977) para analisar o material textual oriundo das entrevistas. São elas: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados, inferência e a interpretação. Na pré-análise, o objetivo foi construir o *corpus*<sup>12</sup> da pesquisa. O *corpus* foi composto a partir de leitura flutuante, isto é, a partir de impressões iniciais acerca do material a ser analisado. Para o caso desta pesquisa, o “*corpus* de análise” compreendeu as informações obtidas a partir da transcrição das entrevistas. A etapa de exploração do material tem por objetivo definir as unidades de registro<sup>13</sup> e as unidades de contexto<sup>14</sup>.

Nesta pesquisa, o tema foi escolhido como “unidade de registro” e a partir daí partiu-se para os dados coletados na busca pelos temas através da releitura de todo o material. Nesse processo, foram encontrados 13 temas e os registros das entrevistas foram agrupados de acordo com esses temas. O quadro 4 a seguir mostra os temas iniciais e a maneira como os agrupamentos foram realizados.

---

<sup>12</sup> Para Bardin (1977, p.96), *corpus* da pesquisa é “o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos”.

<sup>13</sup> Unidades de registro: correspondem ao menor segmento de conteúdo a ser considerado como unidade de base, visando à categorização, podendo ser por palavra, frase, tema (BARDIN, 1977)

<sup>14</sup> Unidades de contexto: codificam as unidades de registro, recolocando-as no seu contexto. Trata-se sempre de uma unidade maior que as unidades de registro. É uma etapa necessária apenas diante da existência de uma ambiguidade de sentido dos elementos codificados (BARDIN, 1977)

**Quadro 4- Temas Iniciais e observações sobre os agrupamentos**

Temas	Observações sobre os agrupamentos
Conhecimento técnico/especializado	Relatos sobre a falta de qualificação ou conhecimento do serviço objeto do contrato e sobre o desconhecimento da legislação que envolve as contratações públicas
Elaboração do termo de referência	Relatos sobre a dificuldade de construir o termo de referência no sentido de evitar “lacunas”
Análise de exequibilidade das propostas	Relatos sobre as experiências na análise acerca da admissibilidade das propostas
Informação incompleta	Relatos de como a incompletude contratual (lacunas) favorece o comportamento oportunista
Interesses conflitantes	Relatos sobre os conflitos de interesse entre os gestores públicos envolvidos no processo de contratação de serviços
Incompletude da legislação	Relatos sobre lacunas na legislação que limitam a tomada de decisão dos gestores
Medição de desempenho dos contratos	Relatos sobre a existência/ausência de instrumentos de medição de desempenho
Ocorrência de eventos não previstos	Relatos de experiência sobre a ocorrência de eventos não previstos na contratação de serviços
Informação sobre o contratado	Relatos sobre a falta de informação dos planos do fornecedor
Previsão de contingências ambientais	Relatos sobre a dificuldade de previsão de contingências ambientais
Reputação do fornecedor	Relatos sobre a reputação dos fornecedores
Competitividade/Mercado fornecedor	Relatos sobre o número de participantes no pregão

Características do serviço	Relatos sobre a facilidade/dificuldade em ofertar o serviço em relação as suas características
----------------------------	--

O próximo passo envolveu o estabelecimento das categorias de análise que, para Bardin (1977, p.177), se trata de uma “operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”. O quadro 5 apresenta as 10 categorias de análise estabelecidas.

**Quadro 5- Categorias de Análise**

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Eixos Temáticos</b>
Conhecimento do serviço contratado	Conhecimento técnico/especializado
	Elaboração do termo de referência
	Análise de exequibilidade das propostas
Conhecimento das exigências legais inerentes ao processo de contratação pública	Conhecimento técnico/especializado
Informação incompleta	Informação incompleta
Insuficiência dos procedimentos legais e gerenciais	Medição de desempenho dos contratos
	Incompletude da legislação
Interesses conflitantes no interior da própria contratante	Interesses conflitantes
Assimetria de informação	Informação sobre o contratado
Eventos não previstos	Previsão de contingências ambientais
	Ocorrência de eventos não previstos
Reputação (compartilhada/construída junto ao mercado)	Reputação do fornecedor
Competitividade do mercado	Competitividade/Mercado fornecedor
Características do serviço	Características do serviço

Finalmente, baseado no referencial teórico estudado, a última etapa foi realizada a partir da escrita do texto e suas interpretações tendo em vista que as categorias foram analisadas de acordo com a sua relação com os fatores comportamentais e transacionais da TCT:

- 1) Racionalidade limitada - categorias “conhecimento do serviço contratado” e “conhecimento das exigências legais inerentes ao processo de contratação pública”;
- 2) Oportunismo – categorias “informação incompleta”, “insuficiência dos procedimentos legais e gerenciais” e “interesses conflitantes no interior da própria contratante”;
- 3) Incerteza – categorias “assimetria de informação” e “eventos não previstos”;
- 4) Frequência – categoria “reputação (compartilhada/construída junto ao mercado)”;
- 5) Especificidade dos ativos – categorias “competitividade do mercado” e “características do serviço”;

## 4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

### 4.1 Fatores Comportamentais nos Processos de Contratação de Serviços no IFRJ

#### 4.1.1 Racionalidade Limitada

De acordo com a literatura, a racionalidade limitada é caracterizada como uma capacidade restrita de processar informação na presença de complexidade e incerteza. Quando o conceito é aplicado ao objeto desta pesquisa, a presença da racionalidade limitada foi identificada nas situações que caracterizam a capacidade limitada dos gestores públicos para formular um processo de contratação, o que inclui a elaboração do termo de referência, edital e a minuta do contrato. Esse processo de formulação da contratação é aquele capaz de abarcar todas as exigências legais inerentes à contratação e prever as contingências possíveis para a resolução dos problemas relacionados aos conflitos de interesses entre os diferentes *stakeholders* envolvidos no processo.

Dessa maneira, a qualidade das informações fornecidas e recebidas pelos gestores públicos desempenha um papel determinante para o sucesso de uma contratação. Nas entrevistas, buscou-se identificar a capacidade de obtenção das informações relevantes para a elaboração dos processos de contratação de serviços realizados pelo IFRJ. A partir das respostas dos 11 gestores públicos entrevistados foi possível identificar o tema “*Conhecimento prévio/especialização*” que está vinculado ao conceito de racionalidade limitada e com as informações exigidas num processo de contratação. Esse tema foi desmembrado em duas categorias: “*Conhecimento do serviço contratado*” e “*Conhecimento do processo de contratação (exigências legais)*”.

Em relação à primeira categoria, quando um indivíduo tem conhecimento do serviço contratado pode-se inferir que esse indivíduo terá maior capacidade para elaboração do Termo de Referência<sup>15</sup> e demais documentos que compõem o processo de contratação e, posteriormente, orientarão a gestão e fiscalização do contrato. Isso acontece em função de um problema de assimetria de informação que existe entre fornecedores e gestores públicos. Nesse sentido, quanto maior for o nível de conhecimento dos contratantes sobre as características e

---

<sup>15</sup> O Termo de Referência ou Projeto Básico é um documento que apresenta informações obtidas a partir de levantamentos sobre o objeto a ser contratado e que tem por objetivo guiar o fornecedor na elaboração de suas propostas assim como orientar o pregoeiro ou a Comissão de Licitação no julgamento. A especificação do objeto é parte importante desse documento e deve ser feita de forma precisa, clara e suficiente para que se possa realizar uma boa contratação delas (TCE/MG ,2017).

especificidades do serviço que está sendo contratado, menores serão os riscos de condutas oportunistas por parte dos fornecedores, bem como menores os riscos de uma licitação fracassada (sem que um fornecedor seja selecionado) ou deserta (sem fornecedores interessados).

O nível de conhecimento prévio sobre o serviço contratado reduz o custo de obtenção de informações e torna os processos de contratação menos vulneráveis a incerteza relacionada a eventos futuros, diminuindo-se, deste modo, as lacunas contratuais. Os argumentos apresentados acima são corroborados com falas dos entrevistados demonstradas a seguir.

“Não tenho experiência. Tive que correr atrás. O que eu posso dizer é que, por exemplo, limpeza é uma coisa mais simples...agora manutenção predial é complicado... é serviço de hidráulica e elétrica... eu tinha um conhecimento muito raso... não é minha formação.” (R3)

“Tem alguns serviços que você não se sente muito seguro e confortável porque você não domina o serviço... você precisa desse serviço mas não tem uma qualificação técnica, né? ... para te dar 100% de segurança naquilo... E aí o que você faz? Pesquisa sobre aquele serviço ou equipamento que você quer como você vai fazer aquele serviço... estuda bastante” (R2)

“(...) Importante é fazer um real levantamento da necessidade. Ver o que precisa e elencar detalhadamente para que não exista nenhuma outra interpretação... porque muitas vezes temos contratos com cláusulas mal feitas e se pega uma empresa mal intencionada ou até do outro lado alguém que não tem conhecimento para cobrar as coisas e o outro lado não presta... Por exemplo, uma empresa de manutenção de ar condicionado...dentro da cláusula diz que se aquele aparelho está quebrado poderá ser substituído por outro... mas daí se você não tiver o conhecimento que precisa de fato ser substituído... a empresa pode te passar a informação de que não precisa...dar um jeitinho... isso pode passar despercebido e aí você tem um contrato cumprido de maneira desfavorável para o órgão.” (G3)

O conhecimento do serviço contratado contribui para assegurar que serão previstas nos instrumentos convocatórios as condições necessárias para que o serviço seja entregue a contento, incluindo a definição dos mecanismos e instrumentos de gestão que serão adotados para medir o desempenho do prestador e facilitar o trabalho dos gestores e fiscais no momento do gerenciamento do contrato. Essa previsão é importante, quando se admite que a contratação de um serviço depende da plena compreensão de sua especificação pelo mercado que o fornece. Em muitos casos, devido à falta de experiência com o objeto do contrato são informadas especificações excessivas, desnecessárias ou insuficientes que acabam por frustrar a competição ou, quando não frustram, o serviço contratado não tem condições de ser executado com padrões mínimos de qualidade e muito menos dispondo de mecanismos para fazer esse

tipo de aferição. Como consequência, a Administração poderá ter dispêndios desnecessários de recursos para a manutenção ou substituição do serviço.

Um exemplo de como um termo de referência mal planejado pode dificultar a medição do serviço foi identificado durante as entrevistas. Um dos gestores relatou que alguns contratos de manutenção predial eram feitos com a descrição de todos os deveres da empresa atrelados a um valor mensal, contudo, sem planilha descritiva dos serviços que deveriam ser executados. Esse método sem planilha, segundo o gestor, dificultava a verificação do cumprimento integral do contrato por parte do fiscal. Se a planilha estivesse disponível, ao verificar que a empresa deixou de prestar algum serviço, a empresa só receberia aquilo que realmente tivesse sido executado.

Outro entrevistado da área de Tecnologia da Informação (TI) relatou uma situação parecida nos antigos contratos de telefonia. A fatura não vinha discriminada com os valores unitários de cada tipo de ligação que se contratava, mas sim com o valor total, e isso atrasava o pagamento, pois muitas vezes não era equivalente ao valor previamente apurado pela fiscalização daquele contrato. Com a experiência, passou-se a exigir da contratada o envio de uma fatura detalhada com todos os tipos de ligação, tempo e valor. Com isso, os fiscais passaram a utilizar uma planilha para lançamento de cada tipo de ligação com o intuito de verificar se o valor da fatura refletia o que realmente era utilizado.

Além disso, houve a inserção em edital de um sistema de medição do desempenho da empresa por pontos no qual eram analisados a disponibilidade do serviço e o número de reclamação dos usuários como condicionantes para o pagamento total ou parcial da fatura.

“(…) mas acho que dentro do que a gente planeja consegue gerir os contratos. Isso se deu após a adoção do IFRJ a IN04. Antes não havia. Todo contrato era igual... para qualquer coisa e todo contrato só dizia que estava nos termos do edital... então assim ... não havia uma fase de gestão de contrato... era basicamente atestar a nota e pagar... você não media para pagar. A gente agora mede os nossos serviços através do sistema de pontos ... olha se a gente tiver tantos por cento de disponibilidade perde um ponto... tantos por cento de reclamação um ponto e acima três pontos... estou te dando um exemplo... vai ter um desconto de dez por cento no valor da fatura, ou seja, eu já pago a fatura descontando dez por cento porque eles não cumpriram a meta do mês. Entendeu? Então o fiscal técnico cuida disso, o administrativo da questão legal e o gestor verifica o processo.”(G2)

Ao questionar um dos gestores públicos que contrata com frequência serviços de manutenção predial, ar condicionado e elevadores sobre a elaboração do termo de referência foi dito que, mesmo nos casos em que o requisitante não é especialista, através do conhecimento do serviço e das leis que regem o processo de contratação é possível criar estratégias dentro do

próprio instrumento convocatório que supram essa ausência de especialização e, dessa forma, impedir a elaboração de documentos deficientes que futuramente trarão prejuízos irreparáveis ao órgão contratante. A propósito, conforme Santos (2015), quando o órgão não dispõe do profissional especialista para a confecção do projeto básico é necessário que se recorra ao mercado a fim de obter aquele que detenha competência técnica para fazê-lo. Os fragmentos das entrevistas listados abaixo abrangem a situação retratada.

“(...) para você ver como a questão da especialidade é importante: o que a gente tem que estar atento é chamar os especialistas para cada caso... e em algumas situações é lei que se faça assim ... eu não posso fazer projeto básico, por exemplo, para ar condicionado, porque eu não tenho essa habilitação no meu CREA (...) como eu não posso fazer eu incluí no próprio projeto básico... na planilha... um projeto de reabilitação elaborado por engenheiro mecânico inscrito no CREA. Porque se acontecer algum problema temos como acionar a empresa “(R1)

“(...) a antiga empresa de manutenção não era empresa de engenharia... quando eu cheguei aqui estavam pensando em desmontar as bombas que pressurizam... são bombas que mantêm o sistema em pressão alta... mas a empresa não era especializada (...) por isso que no novo contrato de manutenção predial eu pedi que a empresa tivesse um responsável técnico que fosse engenheiro de segurança habilitado pelo corpo de bombeiro justamente para que ele todo mês dê um laudo e que diga quais são as imperfeições no sistema de combate a incêndio. “(R1)

A seguir, são apresentadas outras passagens das entrevistas em que é possível perceber como a falta de conhecimento do objeto contratado pode dificultar a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico e na condução do pregão eletrônico.

“(...) pesquisar como arrumar uma planilha para elevador... que isso aí já é mais complicado... porque um conjunto de elevador desses tem 3.500 peças e outra que não sou engenheiro especialista... só um mecânico... isso é uma especialização da mecânica também... são mecânicos especializados... mas eu dei uma sorte porque na pesquisa eu encontrei sabe quem? O engenheiro mecânico que montou esse elevador em 1978 e ele me deu muita dica e anotei tudo para fazer a planilha. Eu criei e botei algo fundamental (...) que antes não tínhamos... projeto de reabilitação.” (R1)

“(...) o maior entrave é a gente... é o nosso objeto... a gente tem que especificar bem ... ver o que errou no último... porque você quer uma bola azul... daí ela tem que ser redonda... tem que ser azul... mas serviço nem sempre é tão simples assim... então para contratar um serviço bem o maior entrave é interno... é a gente especificar bem o objeto e tentar cercar de um lado e do outro ... com os erros do passado acaba aprendendo com a experiência... do que devemos escrever... porque... ah... dei “mole” aqui a empresa mandou a proposta totalmente de acordo com o meu edital mas o meu edital foi falho aqui... não especifiquei e agora estou sem argumentos para recusar... porque o licitante tem que seguir o edital e assim... o edital tem que estar bem redigido e o meu termo de referência tem que ser bom para o meu edital ser bom... se a gente não fizer um bom termo e um bom edital acaba dando brecha e o licitante é esperto... ele vai te dar exatamente o edital... ele não vai te dar mais porque não está ganhando por isso.” (PREG)

“(...) Eu não tenho formação na área de Direito ... então quando tem uma questão jurídica mais pesada (...) aquilo é complicado para mim. Quer ver um exemplo? Eu fiz um pregão de gases por esses dias e a empresa que ganhou alegou que eu estava sendo muito rígido porque ela não tinha certidão estadual e municipal em dia e eu cobre... e ela me escreveu e entrou com recurso no meu pregão e alegou um monte de coisa e eu queria ter meios de responder à altura e eu sou incapaz disso, entendeu? (...) deixei transparecer essa incapacidade jurídica (...) Tive que pedir ajuda à Procuradoria. (PREG)

O conhecimento do serviço também tem influência na análise de exequibilidade de preços durante o pregão eletrônico. Em licitação, um fator que contribui para o fracasso de uma contratação de serviço são as propostas inexequíveis por parte dos licitantes. É importante que a proposta vencedora permita que a empresa cumpra as obrigações exigidas e por esse motivo a fase de aceitação das propostas é extremamente significativa. Sendo assim, é costume que os pregoeiros enviem as propostas dos licitantes para os requisitantes a fim de que seja realizado um exame rigoroso das condições de exequibilidade para evitar prejuízos ao órgão contratante. A questão da exequibilidade dos preços foi relatada durante as entrevistas como uma das maiores dificuldades na realização dos pregões.

Vale dizer que, conforme defendido por Justen Filho (2010) e acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU, Acórdão nº 587, 2012), o que existe é uma presunção relativa de inexequibilidade dos preços e que deve ser dada a oportunidade aos licitantes de comprovar a exequibilidade de suas propostas, ou seja, cabe ao licitante a comprovação de que pode honrar com o cumprimento de todos os termos definidos no contrato sob pena de ser sancionado. Isso quer dizer que desclassificar uma proposta por inexequibilidade sem dar ao licitante o encargo de provar o contrário é considerada ilegal e inconstitucional.

Um ponto importante a considerar é que muitos editais e seus anexos podem estar mal elaborados ou até mesmo serem mal interpretados pelas empresas e os contratos acabam sendo interrompidos porque o fornecedor não consegue arcar com o que foi pactuado e, dependendo do objeto do contrato, poderá causar até a paralisação das atividades do órgão contratante. Desta forma, a qualidade da estimativa de custo e dos instrumentos convocatórios feita pela Administração bem como a comprovada exequibilidade das propostas é fundamental para assegurar uma contratação economicamente vantajosa no cumprimento do interesse público.

Ter um requisitante experiente na área pode diminuir o risco de se consagrar como vencedora uma empresa cuja proposta não garanta a viabilidade da execução do contrato e que acarrete infortúnios à Administração Pública como serviços mal executados, pedidos de revisão de preços, material não entregue ou obras com problemas em sua estrutura. Esse risco diminui

uma vez que o requisitante conhece as condições exigidas no edital e também porque parte importante do processo de planejamento da contratação é uma ampla pesquisa de preços para se ter um valor de referência apurado e essa competência é dele.

A ausência de um corpo técnico capaz de fazer um exame nas propostas dos licitantes pode colocar os pregoeiros em uma situação difícil tendo em vista que desclassificar uma proposta requer o estabelecimento de critérios às vezes desconhecidos por eles e que pode ferir a isonomia e a impessoalidade do processo licitatório. Isso foi capturado na entrevista com o pregoeiro, bem como a experiência positiva de um gestor (requisitante) na análise de exequibilidade dos preços ofertados.

“Agora se, por exemplo, é uma escola de química e eu não entendo de reagente e vidraria... e aí eu fico batendo número de item e valor e então o item 1 tem que estar abaixo do valor de referência... isso aí eu sei... o valor de referência ganha o menor valor e a gente não interfere nisso! É eletrônico... então para mim é um número e um valor e aí aquele número e valor vem um negócio escrito e aí o que vem escrito quando eu não entendo vou depender do solicitante... e falo “solicitante é isso o que você quer?.” (PREG)

“Quando eu falo contratar com preço inexequível pode ser prejuízo para a Administração porque a empresa não vai realizar aquilo adequadamente ou realizar com má qualidade ... eles dizem “não..., mas é muito fácil... é só sancionar... e pronto... resolvido”. Isso de fato é fácil sancionar uma empresa porque normalmente é na IN 05 ou na lei mesmo que o direito público é muito exorbitante... é muito difícil eles escaparem de uma sanção se for o caso..., mas ... e os usuários? Como que ficam nisso? (R1)

“(...) o sujeito dá um salário... eu já desclassifiquei vários porque o salário estava errado... eu tinha previsto um salário em horas e eles tinham colocado... para você ter uma ideia... um ajudante de carpinteiro com encargos sociais... conforme o piso salarial da CCT do Siduscon que é o sindicato dessa turma de carpinteiros... estava R\$ 11,20 a hora ... tinha gente com preço de R\$ 6,20... aí eu falei... quero a demonstração disso e que você me demonstre que você vai pagar o piso salarial da Siduscon mais os encargos sociais todos previstos na CLT mais o auxílio transporte que é uma exigência da CCT mais o auxílio alimentação... sabe o que aconteceu? Esse sujeito nem respondeu... “(R1)

Por fim, o conhecimento do serviço apareceu nas entrevistas como tendo influência também no trabalho de gestão/fiscalização dos contratos no sentido de impedir que serviços estipulados no contrato fossem realizados “por fora” através de aditivos lesando a Administração Pública ou até mesmo como barreira para exercer a fiscalização propriamente dita.

“(...) “você garante que a tubulação tem a qualidade prevista na planilha e será executada conforme a norma da ABNT?” e daí coloquei a especificação dos tubos e inclusive a mão de obra... porque a minha preocupação era que colocasse gente sem vínculo trabalhista porque eu não conhecia a empresa... e que a mão de obra terá vínculo trabalhista conforme a CCT que é a convenção do sindicato deles e atendendo

também a CLT... e ele confirmou que sim... poxa... você sabe que o sujeito confirmou no pregão... está escrito lá... e aí estou vendo esse contrato demorar e mandando e-mail... escuta... porque está demorando tanto esse contrato... já está homologado... e eles respondem “ ah... a empresa não está comparecendo e a gente está chamando” ... e aí aparece um dia o diretor da empresa e disse “ eu errei no preço e assinei o contrato” (...) e conclusão... eles assinaram e o que agora eles fazem? Tudo eles querem fazer fora do contrato...mas eu pedi para substituir uma máquina do sexto andar porque a gente tem uma máquina nova no décimo andar e pedi para substituir por aquela do sexto que tinha trinta anos... e aí eles aceitaram inicialmente mas depois começaram a me dizer que esse tipo de serviço é uma área especial para tentar ver se eles aumentavam o contrato cobrando a mais ... o que não é o caso... e eu disse que nada disso estava previsto no contrato e mandei as cláusulas e são itens específicos.. e aí que está... se sou um contador como vou julgar isso? Até analisar isso... ah o cara falou então tá... quanto você quer a mais por isso? E aí vem aditivo... é que essa turma explora esse tipo de coisa... o desconhecimento do fiscal leigo lesa a Administração Pública.” (R1)

“(...) Ter experiência e conhecimento daquilo que você está fiscalizando. Porque se você não tiver certamente a empresa vai falar algo para você e você vai acreditar e vai ser lesado. Eu, por exemplo, jamais fiscalizaria uma empresa de manutenção de ar condicionado. Não tenho como fiscalizar isso. Nem lendo e relendo o contrato é possível.” (G3)

“(...) Outro ponto negativo é o conhecimento que muitas vezes você não tem...por exemplo... para trocar dez lâmpadas... você não sabe o tempo que leva aquilo... se a empresa fizer em cinco horas você vai achar que isso leva cinco horas... se dá para fazer em uma hora você não sabe... e isso é um ponto negativo... não vai ter um retorno interessante... o serviço não anda.” (R3)

O quadro 6, abaixo, ilustra as principais falas dos entrevistados que evidenciam a importância do conhecimento sobre o serviço contratado que os gestores públicos devem possuir, tendo em vista os problemas decorrentes da racionalidade limitada dos indivíduos envolvidos nas contratações.

**Quadro 6 – Síntese dos achados relacionados ao fator racionalidade limitada: Conhecimento do serviço contratado**

Categoria	Falas	Conclusão/Síntese
Conhecimento do serviço contratado	<p>“Tem alguns serviços que você não se sente muito seguro e confortável porque você não domina o serviço...você precisa desse serviço, mas não tem uma qualificação técnica, né? ... para te dar 100% de segurança naquilo...E aí o que você faz? Pesquisa sobre aquele serviço ou equipamento que você quer como você vai fazer aquele serviço...estuda bastante” (R2)</p> <p>“(...) porque... ah... dei “mole” aqui a empresa mandou a proposta totalmente de acordo com o meu edital mas o meu edital foi falho aqui... não especifiquei e agora estou sem argumentos para recusar...” (PREG)</p>	<p>Existe uma relação inversa entre o conhecimento do serviço e o custo na busca de informação daquilo que se quer contratar.</p>

Categoria	Falas	Conclusão/Síntese
	<p>“(…)... estava R\$ 11,20 a hora ... tinha gente com preço de R\$ 6,20... aí eu falei... quero a demonstração disso e que você me demonstre que você vai pagar o piso salarial da Siduscon mais os encargos sociais todos previstos na CLT mais o auxílio transporte que é uma exigência da CCT mais o auxílio alimentação... sabe o que aconteceu? Esse sujeito nem respondeu...” (R1)</p> <p>“(…) Por exemplo, uma empresa de manutenção de ar condicionado...dentro da cláusula diz que se aquele aparelho está quebrado poderá ser substituído por outro... mas daí se você não tiver o conhecimento que precisa de fato ser substituído...a empresa pode te passar a informação de que não precisa...dar um jeitinho...isso pode passar despercebido e você tem um contrato cumprido de maneira desfavorável para o órgão. ” (G3)</p>	<p>Existe uma relação inversa entre o conhecimento do serviço e a assimetria de informação entre as partes e a ação de conduta oportunista;</p>
	<p>“(…) Antes não havia. Todo contrato era igual... para qualquer coisa e todo contrato só dizia que estava nos termos do edital... então assim ... não havia uma fase de gestão de contrato... era basicamente atestar a nota e pagar... você não media para pagar. A gente agora mede os nossos serviços através do sistema de pontos ... olha se a gente tiver tantos por cento de disponibilidade perde um ponto... tantos por cento de reclamação um ponto e acima três pontos... estou te dando um exemplo... (..)”(G2)</p>	<p>O conhecimento do serviço propicia a criação de melhores práticas no instrumento convocatório para medir o desempenho do serviço tornando a gestão/fiscalização dos contratos mais efetiva.</p>
	<p>“(…) a antiga empresa de manutenção não era empresa de engenharia... quando eu cheguei aqui estavam pensando em desmontar as bombas que pressurizam... são bombas que mantêm o sistema em pressão alta...mas a empresa não era especializada (...) por isso que no novo contrato de manutenção predial eu pedi que a empresa tivesse um responsável técnico que fosse engenheiro de segurança habilitado pelo corpo de bombeiro justamente para que ele todo mês dê um laudo e que diga quais são as imperfeições no sistema de combate a incêndio.” (R1)</p>	<p>O conhecimento do serviço contratado possibilita a elaboração de projetos básicos aderentes ao que a legislação da área exige. Inclusive, recorrendo ao mercado quando o órgão não dispõe de especialistas. Isso impede que a Administração tenha problemas futuros.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Outra questão abordada durante a realização das entrevistas e relacionado a segunda categoria “*Conhecimento do processo de contratação (exigências legais)*” foi a necessidade de criar um grupo de especialistas em gestão de contratos. Para a maioria dos entrevistados, a capacitação necessária para ser gestor de contrato é a mesma independentemente do tipo de serviço contratado, tendo em vista que os gestores cuidam da vigência dos contratos, dos registros de ocorrências, encaminhamento de faturas para pagamento, alterações e rescisões contratuais, por exemplo. De acordo com essa visão, ter um setor especialista em gestão de

contratos relaxaria a necessidade de se indicar gestores que muitas vezes detêm apenas o conhecimento técnico do serviço ora contratado.

“(…) e aí depende do modelo que a organização adota... ou envolvido com o serviço em que você vai ser gestor e aí é o modelo do IFRJ que dilui os gestores pelas áreas ... ou você concentra uma área para atuar como gestora de contratos de toda a organização e aí você tem especialistas em gestão de contratos. Uma das duas práticas deve ser adotada. A prática que eu gostaria é que tivessem especialistas em gestão de contratos para liberar os gestores para a atividade fim... e, claro, para auxiliar na fiscalização... mas, a gestão do contrato é uma outra atividade fim da área de administração em que deveria ter uma área específica. Essa é a minha opinião.” (G2)

“(…) Eu acho que eles tinham que... isso a nível de Reitoria... melhor estruturar essa questão... separar a parte técnica da parte de legislação... ter um departamento específico... porque a legislação é basicamente a mesma para todos os contratos... se mudar vai ser uma coisa muito específica... tinha que ter na reitoria especialistas em gestão e fiscalização para qualquer dúvida... olha... o contrato rege isso e a lei fala isso.” (F2)

O conhecimento das exigências legais também foi apontado como um dos fatores responsáveis pela maior ou menor influência da racionalidade limitada nas contratações de serviço. Por meio das falas dos gestores, foi possível identificar a necessidade de existir uma capacitação prévia antes da designação de gestores e fiscais de contrato. Isso porque, a lei exige que os servidores designados sejam capazes de gerir e fiscalizar desde a execução do contrato até mesmo a verificação do cumprimento pela contratada de obrigações trabalhistas. Como consequência, além de conhecer o serviço contratado é importante conhecer a legislação que rege os contratos administrativos.

Um gestor de contrato, por exemplo, é responsável por gerenciar desde o acordo entre as partes em casos de renegociações contratuais, envolvendo repactuação e reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, até aplicação das sanções previstas no contrato. Tendo em vista essas atribuições, o gestor precisa estar familiarizado com toda a legislação que envolve as contratações públicas, incluindo a legislação que trata do orçamento público e da Lei 8666/93 que disciplina as licitações e contratos administrativos, bem como as atualizações nas interpretações dos órgãos de controle externo. Não obstante, os trechos de entrevistas, apresentados no Quadro 7, deixam em evidência que a obtenção de informações relevantes para o exercício das funções de gestão e fiscal de contrato só ocorrem após a nomeação do servidor para ocupar a função, limitando o tempo para que o indivíduo se capacite para o desempenho das atividades de gestão e fiscalização.

**Quadro 7 – Síntese dos achados relacionados ao fator racionalidade limitada:  
Conhecimento das exigências legais**

Categoria	Falas	Conclusão/Síntese
<p>Conhecimento das exigências legais inerentes ao processo de contratação pública</p>	<p>“(…) Eu não tenho formação na área de Direito ... então quando tem uma questão jurídica mais pesada (...) aquilo é complicado para mim. Quer ver um exemplo? Eu fiz um pregão de gases por esses dias e a empresa que ganhou alegou que eu estava sendo muito rígido porque ela não tinha certidão estadual e municipal em dia e eu cobrei... e ela me escreveu e entrou com recurso no meu pregão e alegou um monte de coisa e eu queria ter meios de responder a altura e eu sou incapaz disso, entendeu? (...) deixei transparecer essa incapacidade jurídica (...) Tive que pedir ajuda à procuradoria.” (PREG)</p> <p>“(…) no início foi complicado... mas eu me capacitei... ... e justamente minha dificuldade foi em delimitar qual a minha função como gestora... porque como têm os fiscais... então assim... você não sabe até onde vai o seu trabalho... até onde você pode ir com a empresa... a dificuldade é essa... não ter o conhecimento definido das suas atribuições.”(G3)</p> <p>“(…) capacitação deveria ser obrigatória... se você vai se tornar gestor tem que se capacitar para ser gestor minimamente e é óbvio que você vai pegando a prática com o exercício mas você precisa ter o mínimo de capacitação e de alguma forma estar envolvido com o serviço que você vai ser gestor.” (G2)</p> <p>“Eu acho que a gente tinha que ter sido um pouco mais capacitado. A gente que teve que correr atrás. No meu caso foi... preciso de um fiscal... não foi uma imposição, mas a gente não tinha como impedir o processo de dar prosseguimento e tal... mas isso não é uma particularidade do instituto. Como a gente ainda está em processo de crescimento... eu acho que a Reitoria tinha que capacitar os fiscais melhor. Capacitar para as pessoas exercerem a função de fiscal. Eles até oferecem curso, mas no nosso caso foi depois de nomeado... se eu não me lembro... não vou ser injusto... não sei se a Reitoria postou curso do ENAP para capacitação... mas foi para quem quisesse fazer... nada imposto.”(F2)</p>	<p>Existe uma relação direta entre o conhecimento da legislação que rege as contratações públicas e o desempenho na licitação e no gerenciamento/fiscalização do contrato.</p>

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.1.2 Oportunismo

Como apresentado na seção anterior, admitindo-se que a racionalidade limitada seja um fator relevante para explicar diversos problemas inerentes ao processo de contratação em um contexto em que não são desprezíveis as possibilidades de ocorrência de lacunas, omissões e erros no processo de elaboração e seleção dos contratos, uma questão recorrente nas contratações públicas é a possibilidade de comportamentos oportunistas por uma das partes envolvidas na relação contratual.

De acordo com a TCT, o oportunismo está atrelado ao fato de que as partes buscam tirar a maior vantagem possível dentro de um contrato ainda que isso resulte em desvantagem para

a outra parte. É importante ressaltar que isso não significa que os agentes irão agir com oportunismo durante uma relação contratual, contudo, não se pode ignorar esse desvio de comportamento que geralmente se manifesta na forma de mentiras ou trapaças que, para Williamson (1987), caracteriza a forma forte do oportunismo ou através de sua forma semiforte que considera o egoísmo dos agentes em busca de seu próprio interesse pautando os seus atos através de suas convicções e preferências (autointeresse).

O oportunismo pode aparecer *ex ante*, ou seja, quando se está na fase de seleção do fornecedor e o contrato ainda não foi firmado, e também de forma *ex post*, após a assinatura do contrato, ou seja, durante a execução e entrega do serviço. É a partir disso que se diferenciam as estratégias para mitigar os riscos do oportunismo. Quando os agentes estabelecem salvaguardas e garantias nos contratos, por exemplo, essa prevenção é *ex ante*. Por outro lado, quando os agentes instituem uma rotina de fiscalização desses contratos a estratégia é considerada *ex post*.

Durante as entrevistas com os gestores públicos responsáveis pela gestão das contratações de serviço, foi possível identificar situações que revelam comportamentos oportunistas na fase de aceitação das propostas, diante da incompletude contratual. Esse tipo de situação, na maioria dos casos, envolve uma tentativa do fornecedor de distorcer ou disfarçar as informações relevantes para o contratante. Por exemplo, em um contexto de especificação deficiente do serviço a ser contratado pode-se observar um problema de assimetria de informação entre requisitantes e fornecedores, que pode gerar benefícios para o fornecedor porque ele tende a deter o maior conhecimento técnico sobre o serviço contratado. As falas abaixo ilustram tal fato.

“(...) isso não é serviço, é equipamento, mas vou te dar o exemplo... nós fomos comprar uma câmera e na proposta comercial apareceu o corpo de uma marca e a lente de outra... o cara mandou a proposta comercial assim... e eu sei que aquele corpo daquela marca e a lente da outra marca não iria encaixar ... olha essa proposta comercial já vou te adiantar... não funciona... então já estou te dando aqui para você recusar porque está errado...(...)” (PREG)

“(...) outro ponto importante que é a análise de exequibilidade de preços...isso você nem imagina como é importante... isso está permitido pela IN 05 que no caso de suspeita de inexigibilidade o pregoeiro orientado pelo assistente técnico pode exigir que se demonstre (...) o sujeito, por exemplo, tinha substituição de piso e o sujeito... aí eu pedi... porque eu achei o preço muito baixo... pedi que ele apresentasse a composição de preço unitário... na composição de preço unitário não tinha material... ele entendeu que substituir não é por outro material... o cara não entendeu nada...bom ficou desclassificado porque não tinha cotado o material e isso era importante.” (R1)

“(...) Ter conhecimento do que você quer e ter alguma malícia daquilo que os fornecedores aprontam. Porque fornecedor é criativo. Se o solicitante tem conhecimento do que quer e o setor de compras, quando necessário, tiver a malícia de falar assim “olha vamos dar uma melhorada nisso porque pode dar furo... aí dá “bom” no final.” (PREG)

A possibilidade de oportunismo *ex ante* na aceitação das propostas também surgiu nos relatos dos contratos de serviço de engenharia, porém relacionada à legislação. A lei 8666/93 estabelece que o lance para ser declarado vencedor deve, além de ser o de menor preço, atender às exigências do edital. Particularmente, de acordo com o Art.48 da referida Lei, nas licitações de obras e serviços de engenharia um dos critérios objetivos ao se analisar a exequibilidade da proposta é verificar se ela é inferior a 70% do menor dos seguintes valores: orçado pela Administração ou da média aritmética dos valores das propostas superiores a cinquenta por cento do valor orçado pela Administração.

Na entrevista com um dos gestores dos contratos de engenharia, foi levantada a situação de que muitos licitantes declarados vencedores no IFRJ apresentam propostas de valores 30% menores daquelas estimadas pelo órgão contratante e que, no decorrer da execução do contrato, o empreiteiro tem problemas para terminar no prazo por falta de capacidade financeira para arcar com o valor pactuado. Outro entrevistado, também dos contratos de engenharia, alegou ser o prazo de conclusão da obra e a falta de capacidade financeira dos empreiteiros as duas maiores causas de insatisfação nesses contratos. Os trechos de entrevistas a seguir demonstram esse fato.

“(...) Essa Lei ao meu ver tem que ser revista pelos problemas que advém dessa Lei... porque pela experiência que eu tenho todos os empreiteiros que mergulham muito tem problema... quando eu sou designado fiscal, a primeira coisa que eu faço... cadê o nosso orçamento? ... vamos dizer deu um milhão... e depois? Quanto foi o preço vencedor? Setecentos mil ... problema ... mergulho de trinta por cento ... cortou trezentos mil ... isso é aquele empreiteiro que quer pegar a obra de qualquer jeito e então mergulha muito para ganhar e depois se embola lá na frente ... começa a ter prejuízo atrás de prejuízo ... isso é com intuito de pegar a obra para fazer mal feita, entendeu? Se valer de uma fiscalização deficiente... sei lá (...) em nove anos de IFRJ se eu peguei duas firmas com capital de giro foi muito.” (G1)

“(...) Para você ter uma ideia às vezes não é que a gente não hesita...não...mas é que a obra já está tão comprometida pela falta de capital de giro que se você for multar você piora mais as coisas ainda...porque o cara já não tem capital de giro e leva uma multa... diminui ainda mais a capacidade financeira dele em acabar o que ele começou... então a gente é obrigado a ter uma capacidade de tolerância pela incapacidade financeira do próprio empreiteiro, entendeu? Às vezes a gente nem multa... a gente tenta apertar de todas as maneiras...ameaça multar...mas não multa, tá? Pode até advertir...se você aplicar uma multa... eu apliquei uma multa de cinquenta e cinco mil reais...não é uma multa pequena...o cara não terminou a obra...largou. Ele foi multado e não completou a obra e no caso vamos fazer uma nova licitação para completar o que ele não

terminou. Mas geralmente a gente consegue terminar as obras... eu preferia que fosse num tempo menor...mas com as empresas que a gente pega aqui...”. (F1)

Ao analisar os documentos contidos nos processos de contratação dos serviços de engenharia licitados entre 2011-2017 e com prazo determinado de conclusão, verificou-se que quatro (36%) dos onze contratos licitados no período tiveram seus valores de assinatura menores do que trinta por cento do estimado pela Administração e receberam aditivos de prazo. O atraso na entrega do serviço foi em média de 216 dias. A capacidade financeira das empresas vencedoras nesses contratos é maior do que um nos índices de liquidez geral, solvência geral e liquidez corrente estando de acordo com a exigência do edital, contudo, duas das quatro empresas tiveram valores muito próximos de um nesses três índices, ou seja, no limite da qualificação econômico-financeira exigida.

É importante mencionar, e essa questão foi levantada por um dos entrevistados, que essa prática conhecida como “mergulho de preço” quando é feita em até 30% do valor orçado pela Administração não fere o que está expresso na Lei de licitações no seu artigo 48, no entanto, segundo o entrevistado, muitas empresas mergulham seus preços dentro do limite estabelecido pela legislação para vencer o pregão e, mesmo assim, não possuem capacidade financeira para cumprir sua proposta. Sem capacidade para executar o serviço de forma satisfatória, a empresa tende a apostar numa possível falha ou omissão da fiscalização daquele contrato para recuperar as perdas decorrentes da contratação. Esse posicionamento é defendido no trecho de entrevista abaixo.

“(...) Vou falar abertamente...tentativa do empreiteiro de não cumprir o contrato...botar materiais que não estão descritos na planilha, botar materiais de qualidade inferior...é não cumprir o contrato mesmo...nossa briga aqui é essa...fazer o empreiteiro cumprir o contrato.” (F1)

O fato é que pode-se inferir pela fala dos entrevistados que uma das causas possíveis de oportunismo *ex ante* advém de uma incompletude na legislação. Essas brechas verificadas na lei inserem o componente incerteza na fase *ex post*, ou seja, na execução contratual. O contratante tem ciência de que a margem de lucro do empreiteiro é pequena, que ele já começa a obra no “limite” e que talvez não tenha condições de terminar a obra no prazo, mas ele não tem recursos para desclassificar esse fornecedor, pois a lei não o permite uma vez que ela preza pelo cumprimento do interesse público com economia de recursos. Em suma, a qualidade do

serviço que será entregue é a maior fonte de incerteza nas contratações para esses entrevistados. O segmento de entrevista a seguir consolida essa circunstância.

“(...) Preço baixo pode ser integralmente falso...pode ser uma ilusão e um preço aparentemente alto pode ser resultado numa grande economia global para o Instituto porque a empresa faz num prazo menor com melhor qualidade e durabilidade. Então aquele a mais que aparentemente você pagou na verdade fica a menos quando você olha no prazo.” (R1)

Para outro entrevistado, os aditivos de prazo implicariam na satisfação do usuário uma vez que impactam na pontualidade da entrega dos serviços e, sendo uma instituição de ensino, quando a obra está relacionada à construção de um novo *campus*, por exemplo, no início de funcionamento do *campus* e abertura de vagas para ensino.

“Celeridade para mim é o mais importante porque somos uma escola e as pessoas têm pressa em estudar. Por isso acho que a economia não é o mais importante porque existe esse problema do mergulho de preços que pode acabar com o desempenho da obra.” (G1)

Outro ponto importante extraído das entrevistas também está relacionado a assimetria de informação e a incompletude contratual. Quando um dos entrevistados diz “botar materiais que não estão descritos na planilha” e “botar materiais de qualidade inferior” tem-se o oportunismo *ex ante* de se aproveitar das lacunas contratuais para cotar produtos com qualidade inferior ao que foi demandado pelo órgão. Este problema reforça a interdependência entre oportunismo e racionalidade limitada, tendo em vista que a racionalidade limitada dos requisitantes é uma das explicações mais razoáveis para a descrição incompleta, direcionada ou ampla demais da planilha de materiais.

A questão da deficiência nos instrumentos de medição de desempenho do serviço foi retratada nas entrevistas como estímulo ao oportunismo *ex post*. Não dispor de um mecanismo de medição apropriado dificulta a verificação do cumprimento das obrigações do contrato pelo fiscal. Nos antigos contratos de prestação de manutenção preventiva e corretiva de elevadores não havia projeto de reabilitação com a listagem de todos os serviços a serem executados. O que existia era uma descrição de todos os deveres da empresa atrelados à um valor mensal e essa ausência de planilha descritiva tornava a checagem do serviço mais complicada. A fala do entrevistado abaixo evidencia tal fato.

“É outro problema dos contratos de manutenção que a gente deve evitar de todo o modo. Todo contrato deve ter uma planilha que a empresa recebe se fizer os itens da planilha...se não fizer não recebe. Mas daí você me pergunta: qual é o outro método? É uma descrição de todos os deveres da empresa e o valor mensal (...) como não havia planilha não há nem como você pedir demonstração porque você não tem uma planilha... então como checar (...) Mesma coisa no caso dos elevadores (...) a empresa ganhou com 50%... só que eles tinham obrigação de fornecer peças...era um contrato de manutenção integral que se chama...eles faziam a manutenção rotineira que era uma vez por mês obrigatória... mas tinham que trocar peças no caso de qualquer uma que necessitasse. Só que eles faziam o que? A manutenção deles não trocava peça nenhuma...quando tinha defeito eles só vinham e davam um jeito de botar o elevador para funcionar (...) sabe o que eu tive que fazer? Pesquisar como arrumar uma planilha para elevador (...) eu criei e botei algo fundamental... projeto de reabilitação...eles têm que me dar um projeto com a lista de todo o serviço da reabilitação.” (R1)

O oportunismo na sua forma semiforte (autointeresse) também apareceu nas entrevistas com os *stakeholders* envolvidos na contratação de serviços do IFRJ. Cada parte, durante o processo de contratação, tem um interesse em jogo que muitas vezes pode ir de encontro aos interesses da outra parte. Essa conjuntura surgiu nas falas dos entrevistados nos contratos analisados e pode influenciar diretamente no desempenho daquela contratação.

Primeiramente, foi detectado o conflito de interesse entre gestores sistêmicos e gestores dos *campi* já que o IFRJ possui em sua composição uma sede (Reitoria) e unidades descentralizadas que possuem orçamento próprio e podem tomar decisões de forma autônoma. De acordo com um dos entrevistados, algumas decisões em tecnologia da informação (TI) que são tomadas a nível de *campus* podem intervir no plano diretor de TI que é feito pela reitoria. Tais decisões também podem contrariar algumas recomendações de órgãos de controle.

“(...) Vamos lá ... primeiro a dificuldade administrativa porque nossa estrutura é uma estrutura não comum onde a Reitoria é uma espécie de matriz ... né? ... mas cada *campus* tem sua autonomia ... é ... ou seja ... um *campus* consegue comprar alguma coisa sem o conhecimento da Reitoria ... no entanto ... os órgãos de controle exigem que o Instituto e não só o *campus* só compre o que estiver planejado. Então você tem um confronto com o que o gestor do *campus* quer fazer ... com o processo de fiscalização em que o gestor de TI, que é sistêmico, sofre depois.” (G2)

“(...) Um *campus* ... comprou um negócio que não estava no planejamento. A gente tem um contrato de link de internet e esse *campus* num dado momento que eu não vou me lembrar qual ... apareceu para instalar um link de internet já licitado... para atender uma área específica que era EAD. Então ... a gente tem dois problemas aí: primeiro que ... a instituição adquiriu um link que não estava no planejamento ... segundo ... é ... o planejamento não é só uma exigência por exigência ... ele tem a ver com como você organiza o *campus* , ou seja, você tem uma infraestrutura montada e preparada para receber uma coisa ... aí a pessoa que licitou ... licitou um item de uma outra coisa de outra forma e daí quando chegava lá você não encaixava ... né? ... no roteador central porque ele não estava preparado para aquilo ... ninguém tinha previsto aquilo. A gente não teve o conhecimento do que aconteceu. Na verdade quando o cara chegou para instalar ele ligou para a gente... olha ... não consegui instalar aqui ... instalar o que, né?. Os contratos não eram para a mesma finalidade mas sim eram do mesmo

tipo. Uma das formas que poderia ter sido feita ... é ... um aditivo no contrato ... não houve essa consulta ... ou uma outra forma ... poderia ter sido retirado do contrato o link tal para fazer um edital a parte ... e a pior delas é que não foi incluído no plano diretor.” (G2)

Adicionalmente, foram relatados conflitos de interesse entre requisitantes de serviço e pregoeiros muito relacionados ao momento em que são analisadas, juntamente com o setor requisitante, as questões de aceitabilidade das propostas. Foi identificado uma certa insegurança por parte do pregoeiro em aceitar uma proposta e que, pela fala dos entrevistados, está relacionada a uma falta de conhecimento mais técnico do objeto do pregão. Temos nessa situação dois prováveis interesses: de um lado o pregoeiro buscando uma maior segurança para aceitar uma proposta com receio de uma possível responsabilização caso a aceite em desacordo às exigências previstas em edital já que ele é o responsável pelo julgamento das propostas e, de outro, o requisitante na busca da contratação mais célere e de melhor qualidade.

“(...) Vou te dizer os pontos onde a gente fica mais incomodado: a gente fica incomodado nas decisões que o pregoeiro toma sem ouvir a parte técnica... por exemplo... ele vai licitar... e aí alguém faz um questionamento... aí tem o prazo para a gente mandar... a gente recebe... e aí a gente fala: não ele está errado. Em muitos casos, o pregoeiro, com receio, analisa muito mais as implicações que aquilo pode dar a ele do que o respaldo que a área técnica está dando... porque... às vezes ... cancela pregões que a gente tem certeza que por aquela justificativa não precisava ter cancelado... mas como o risco que ele poderia ter .... ele prefere se abster e cancelar e isso é uma coisa que nos incomoda.” (G2)

“(...) Outra coisa que nos incomoda é ... assim... o cancelamento de itens... porque, às vezes, quando a gente faz a média e tudo mais... no pregão o cara encontra uma variação de preço ... e ele já vai cancelando o item porque ele aplica o conhecimento de uma outra área , ou seja, ele compra café então ... se café custa dez reais ... no máximo nove e alguém bota cinco... ele cancela... só que quando a gente está falando de TI a gente tem outras margens... a gente tem outros tipos de ... critérios e que ele quer comparar com a mesma compra de café, ou seja, se o cara está usando um roteador e ele custa dez e ele bota um roteador por cinco... ele quer cancelar o item mas na verdade a gente não sabe como aquele cara comprou aquele roteador ... há quanto tempo ele está com aquele roteador parado... se o cara precisa às vezes... porque são valores mais altos... o cara precisa de caixa para fazer outra coisa... se ele quer ganhar aquilo para conseguir vender para outros lugares... então...assim... há uma margem maior de flexibilidade nos equipamentos de TI em que eu acredito que os pregoeiros no IFRJ não estão preparados.... eu sou da opinião que se devia ter pregoeiros especializados para áreas... pelo menos para área de TI e área de infraestrutura que é área de obras... porque são áreas com critérios muito diferentes...minha opinião. “ (G2)

“(...). Nessa área de Administração se não tiver alguém tomando decisões para que as coisas aconteçam, por si só nada acontecerá. Se o serviço é de engenharia você tem que ser engenheiro, se o serviço é de odontologia tem que ser dentista... Eu estou insistindo nessa história de odontologia porque um dentista me contou uma vez que precisava de um material e aí não deixaram ... um pregoeiro disse que não era aquilo... dá para acreditar? Disse que teve que escrever quase uma tese de mestrado para que comprasse o que ele estava querendo” (R1)

O conflito de interesse entre requisitantes e equipe de compras também apareceu durante a realização das entrevistas. Foi relatado que muitas vezes o modo como o setor de licitação organiza as requisições para confecção de edital pode causar retrabalho para aqueles que solicitam o serviço. Isso se dá porque uma etapa importante do processo de contratação é a pesquisa de mercado feita pelos requisitantes e que geralmente possui um prazo de validade e, particularmente para os equipamentos de Tecnologia da Informação, outro fator extremamente importante é a sua obsolescência. Quando o setor de licitações ultrapassa o prazo de validade das cotações, o requisitante precisa realizar outra pesquisa de preços e isso impacta na celeridade do processo. Os trechos de entrevistas abaixo retratam o exposto.

“(…) Não era uma única vez que acontecia da gente fazer todo esse processo e mandar para lá (setor de licitações) ... porque o que acontece... as cotações a gente estava fazendo... quando o processo chegava lá o que acontecia? Expirava ... E aí tinha que ser refeita ... E sabe o que acontecia? O produto saía de linha ... Aí o que você fazia? Tinha que trocar o produto e tinha que trocar tudo ... todos os documentos e estou dizendo para você ... TI é diferente dos outros processos ... mas era tratado da mesma maneira.” (G2)

“(…) A preocupação é com a morosidade... porque geralmente as empresas dão três meses de validade das cotações ... e se o processo demorar para ser feito as cotações já cansaram de estar defasadas e há um risco ... porque como dentro de TI os equipamentos ou serviços têm uma dinâmica muito rápida ... hoje um equipamento de TI tem durabilidade no mercado de seis meses ... daqui seis meses já estão lançando uma nova versão ... e isso dificulta bastante.” (R2)

Além disso, de acordo com os entrevistados, a celeridade e, conseqüentemente o desempenho da contratação, nesse processo de confeccionar termo de referência e edital de licitação pode ficar comprometida quando existe a junção de objetos em uma única licitação causando a impugnação do certame ou uma discordância das partes entre os termos pelos quais os serviços devem ser prestados.

Nesse último caso, essa discordância pode estar relacionada a assimetria de informação existente entre requisitantes e equipe de compras uma vez que, apesar dos requisitantes conhecerem bem o objeto da contratação, se supõe que as unidades de compras tenham um conhecimento mais aprofundado da legislação que norteia a contratação de serviços. Isso é corroborado no trecho de entrevista onde o membro da equipe de compras diz que existe uma falta de colaboração entre os requisitantes de que a legislação limita e que muitas vezes não existe uma flexibilidade para resolver uma situação sendo necessário o seu cancelamento.

“(... ) O problema é o edital... entre outras questões ... e ao meu ver um uso equivocado do “vamos juntar tudo” e a gente, por exemplo, perdeu um processo de ativo de rede porque a administração resolveu juntar com aquisição de HD de servidor e aí quando se juntou as especificações deu alguma incongruência que o fornecedor entrou com questionamento e teve que ser impugnado tudo... eu acho que nós deveríamos ter um processo definido ... ou junta na hora de planejar a contratação ou junta na hora de executar.” (G2)

“(...) Encontramos dificuldade na falta de colaboração de quem está requisitando o serviço. Falta um pouco de colaboração e compreensão de que a gente também depende dele para que a licitação saia. A legislação que te limita... não existe uma flexibilidade para que você resolva uma situação que às vezes não tem nenhum vício ... problema... mas por conta da legislação que amarra uma determinada situação a gente às vezes não consegue prosseguir com aquela situação que precisa ser resolvida para a contratação do serviço.” (EQ)

O quadro 8 apresenta as implicações do fator oportunismo para o processo de contratação de serviços no IFRJ, que podem ser resumidas em três categorias: oportunismo decorrente de informação incompleta, oportunismo decorrente de insuficiência dos procedimentos legais e gerenciais e oportunismo decorrente de interesses conflitantes no interior da própria organização.

**Quadro 8 - Síntese dos achados relacionados ao fator oportunismo**

<b>Categoria</b>	<b>Falas</b>	<b>Conclusão/Síntese</b>
Informação incompleta	<p>“(...) o sujeito, por exemplo, tinha substituição de piso e o sujeito... aí eu pedi... porque eu achei o preço muito baixo... pedi que ele apresentasse a composição de preço unitário... na composição de preço unitário não tinha material...ele entendeu que substituir não é por outro material... o cara não entendeu nada...bom ficou desclassificado porque não tinha cotado o material e isso era importante. ” (R1)</p> <p>“(...) Vou falar abertamente...tentativa do empreiteiro de não cumprir o contrato...botar materiais que não estão descritos na planilha, , botar materiais de qualidade inferior...é não cumprir o contrato mesmo...nossa briga aqui é essa...fazer o empreiteiro cumprir o contrato. ” (F1)</p>	<p>A racionalidade limitada na previsão da especificação do objeto acentua o problema da assimetria de informação entre contratante e contratado possibilitando que fornecedores se beneficiem dessas lacunas.</p>

Categoria	Falas	Conclusão/Síntese
Insuficiência dos procedimentos legais e gerenciais	<p>“(…) Para você ter uma ideia às vezes não é que a gente não hesita...não...mas é que a obra já está tão comprometida pela falta de capital de giro que se você for multar você piora mais as coisas ainda...porque o cara já não tem capital de giro e leva uma multa...diminui ainda mais a capacidade financeira dele em acabar o que ele começou...então a gente é obrigado a ter uma capacidade de tolerância pela incapacidade financeira do próprio empreiteiro, entendeu?” (F1)</p> <p>“(…) Preço baixo pode ser integralmente falso...pode ser uma ilusão e um preço aparentemente alto pode ser resultado numa grande economia global para o Instituto porque a empresa faz num prazo menor com melhor qualidade e durabilidade. Então aquele a mais que aparentemente você pagou na verdade fica a menos quando você olha no prazo.” (R1)</p> <p>“Todo contrato deve ter uma planilha. A empresa recebe se fizer os itens da planilha... se não fizer não recebe. Mas daí você me pergunta: qual é o outro método? É uma descrição de todos os deveres da empresa e o valor mensal (...) como não havia planilha não há nem como você pedir demonstração porque você não tem uma planilha... então como checar (...) (R1)</p>	A legislação e suas possíveis brechas combinada com deficiência nos instrumentos de gestão e fiscalização de contratos aumenta a incerteza nas contratações públicas, especialmente em termos da qualidade do serviço que será prestado.
Interesse conflitantes no interior da própria contratante	<p>“(…) Vou te dizer os pontos onde a gente fica mais incomodado: a gente fica incomodado nas decisões que o pregoeiro toma sem ouvir a parte técnica... por exemplo... ele vai licitar... e aí alguém faz um questionamento... aí tem o prazo para a gente mandar... a gente recebe... e aí a gente fala: não ele está errado. Em muitos casos, o pregoeiro, com receio, analisa muito mais as implicações que aquilo pode dar a ele do que o respaldo que a área técnica está dando... porque... às vezes ... cancela pregões que a gente tem certeza que por aquela justificativa não precisava ter cancelado...mas como o risco que ele poderia ter...ele prefere se abster e cancelar e isso é uma coisa que nos incomoda.” (G2)</p> <p>“(…) Encontramos dificuldade na falta de colaboração de quem está requisitando o serviço. Falta um pouco de colaboração e compreensão de que a gente também depende dele para que a licitação saia. A legislação que te limita... não existe uma flexibilidade para que você resolva uma situação que às vezes não tem nenhum vício ... problema... mas por conta da legislação que amarra uma determinada situação a gente às vezes não consegue prosseguir com aquela situação que precisa ser resolvida para a contratação do serviço.” (EQ)</p>	Para além dos conflitos de interesses entre contratante e contratado, ações dos gestores públicos pautadas em seus próprios interesses afetam o desempenho do processo de contratação.

Fonte: Elaboração própria.

## 4.2 Fatores Transacionais nos Processos de Contratação de Serviços no IFRJ

### 4.2.1 Incerteza

Williamson (1985) caracteriza a incerteza como proveniente de uma maior ou menor confiança das partes que transacionam na previsão de acontecimentos futuros. Isso significa que quanto mais incertas forem as circunstâncias pelas quais se dão as transações maior é a

incerteza desses agentes. Em que pese as salvaguardas presentes nos contratos, o desempenho das partes envolvidas na contratação está sujeito a ocorrência de eventos não previstos. Esse ambiente de incerteza pode criar oportunidades para a manifestação de comportamentos oportunistas dentro dos contratos. Nas entrevistas com os gestores, a incerteza apareceu em um relato sobre a realização da sessão pública de licitação para apresentação das propostas. O gestor alegou que, mesmo quando o órgão pede para que o licitante demonstre a exequibilidade de seus preços, ainda assim não existem garantias de que aquele fornecedor conseguirá honrar com seu compromisso.

Essa incerteza, chamada de secundária por Williamson (1985), advém da falta de informação quanto às decisões e planos do fornecedor uma vez que só ele sabe seus verdadeiros custos de produção e margens de lucro. Esse fato coloca o órgão contratante num cenário incerto, uma vez que eventos macroeconômicos ou até mesmo uma ineficiência da empresa pode interromper o serviço e ensejar, por exemplo, a realização de uma nova licitação que aumentará os custos para o erário. O caso em tela ocorreu em uma licitação para serviço de manutenção predial. Durante a etapa de aceitação das propostas, foi solicitado que o licitante demonstrasse a exequibilidade da sua planilha de materiais, pois os valores apresentados estavam bem abaixo do valor estimado. A alegação da empresa era de que não calculavam lucro em cima dos materiais ofertados, pois possuíam alguns materiais em estoque e isso facilitaria na hora de valorar e tornar exequível a proposta.

“(…) Aí no pregão... se você for lá (...) você vai ler o que um dos licitantes disse: senhor pregoeiro essa empresa deveria ser desclassificada porque os preços são irrisórios ou inexequíveis (...) Agora o que faz o pregoeiro? Pergunta para ele que demonstre que seus preços não são inexequíveis... ah eu tenho um grande estoque de peças e posso dar esses preços bastante baixos.” (R1)

Contudo, durante a execução do referido contrato, alguns fiscais relataram falta de material como um dos principais motivos para o atraso na execução da ordem de serviço.

“(…) Temos ordem de serviço (OS), lançamos o dia em que ele pega e a hora em que ele devolve executado com a assinatura do solicitante. Então ele vai na sua sala para trocar uma tomada, ele vai fazer o serviço e você vai dar o “ok” que o serviço está a contento. Não colocamos prazo na OS porque contamos muito com falta de material e às vezes a OS fica lá aguardando compra de material e então não dá para ter um parâmetro de quanto tempo será executado por conta do profissional também.” (F3)

O preposto desse contrato também foi entrevistado e ao ser questionado sobre quais fatores comprometeriam o desempenho da contratação, a planilha de materiais foi apontada por ele como uma barreira para melhorar a prestação do serviço.

“(…) Por algum motivo a tabela de materiais nossa ficou muito aquém da realidade. Porque isso aconteceu? Não sei se foi erro ... com certeza foi um erro nosso lá atrás na licitação precificar muito abaixo e isso atrapalha a nossa prestação. Reduz totalmente o nosso resultado. Quando a gente tem uma demanda muito grande de um produto que faz parte dessa lista, para você ter uma ideia, só para você ter uma noção, uma lâmpada que custa 7 reais no mercado tá precificada a 1 real e eu sou obrigado a fornecer ... Então, eu tenho que pagar 7 reais nela e te vender por 1. Então no dia que o cara pede 200 lâmpadas, que é o pedido mais ou menos que as pessoas fazem, 200 x 7, aí você faz a conta, você vê o prejuízo que eu tenho em um mês. Esse é o único desequilíbrio de contrato que eu tenho hoje. A gente vai tentar corrigir isso nessa próxima tomada de preços aí ... mas não é culpa nenhuma da Reitoria. Culpa nenhuma do IFRJ. É uma culpa exclusivamente nossa que precificou mal. Não sei se precificou mal ou eu acho que foi um erro ... um erro na oferta do pregão que você não consegue voltar atrás ... e aí bancou e o negócio seguiu dessa forma. Então hoje é o único desequilíbrio que eu tenho contratual que atrapalha o rendimento ... que atrapalha o resultado do contrato.” (P)

O que se depreende do exposto, conforme mencionado em seções anteriores, é que condições de racionalidade limitada e a lacuna da legislação restringem a tomada de decisão do contratante quanto a declaração de inexigibilidade conferindo sempre ao fornecedor o direito de demonstrar a exequibilidade de sua proposta. Esse fato insere a incerteza nas licitações de menor preço realizadas por pregão eletrônico num contexto *ex ante* podendo causar seleção adversa. Desse modo, o contratante não sabe se a empresa está se valendo da assimetria de informação para tentar disfarçar, distorcer ou confundir o requisitante e o pregoeiro a fim de vencer a licitação ou se de fato o contrato terá condição de ser cumprido a contento por esse custo e ainda assim gerar lucro para a empresa.

A incerteza primária também apareceu nas entrevistas caracterizada como a dificuldade de previsão no projeto básico de contingências ambientais que poderão surgir durante a execução da obra.

“(…) Nenhum projeto em engenharia é completo o suficiente para que se tenha essa condição. Eles atualmente têm uma qualidade boa mas ainda assim sempre vai ser incompleto. Hoje a gente tem arquiteto ... depois de trinta anos ... engenheiro eletricitista ... hoje se faz uma coisa mais apurada ... mas ainda assim qualquer coisa que saia sempre tem uma modificação ou outra no decorrer da obra e inclusive tem essa previsão na lei. Quer ver um exemplo de modificação? Estrutura, parte elétrica ... isso dentro do projeto executivo ... você consegue resolver todas as questões para que a obra tenha mais funcionalidade ... no projeto básico não tem como ... olha você vai fazer uma escavação, por exemplo, e você não sabe o que tem lá ... a parte da sondagem é obrigatória dentro do projeto básico ... mas mesmo nela não tem como

prever tudo que tem lá embaixo ... às vezes tem uma estrutura perdida que na sondagem você não conseguiu identificar. Aí tem que fazer alteração no projeto ... é complicado.” (F1)

Na entrevista com o membro da equipe de compras o entrevistado menciona que o fato do sistema de compras do Governo Federal permitir que empresas que já foram sancionadas continuem participando de licitações dificulta o trabalho dos agentes de compras que não têm subsídios para desclassificar essas empresas. A preocupação pode estar relacionada a incerteza de que aquela empresa, que já foi sancionada, prestará um serviço adequado para o órgão ou se o contratante estará exposto a condições de seleção adversa e, conseqüentemente, possibilidade de risco moral durante a execução.

“(…) Uma outra questão é muitas vezes a forma como o sistema de compras do Governo Federal está colocado ... porque ... por exemplo ... se você vai penalizar uma empresa muitas vezes a empresa continua participando de licitação ... ou uma empresa que foi penalizada por outro órgão e que está ali participando da licitação e ela é inidônea ... uma empresa que não cumpre com várias coisas que ela deveria cumprir e isso atrapalha muito. Ela não deveria estar ali mas como a gente não tem subsídios para desclassificar a empresa isso acaba atrapalhando bastante.” (EQ)

O quadro 9 abaixo resume as implicações do fator incerteza para o desempenho das contratações de serviços no IFRJ.

**Quadro 9 - Síntese dos achados relacionados ao fator incerteza**

<b>Categoria</b>	<b>Falas</b>	<b>Conclusão/Síntese</b>
Assimetria de informação	<p>“(…) Aí no pregão... se você for lá (...) você vai ler o que um dos licitantes disse: senhor pregoeiro essa empresa deveria ser desclassificada porque os preços são irrisórios ou inexequíveis (...) Agora o que faz o pregoeiro? Pergunta para ele que demonstre que seus preços não são inexequíveis...ah eu tenho um grande estoque de peças e posso dar esses preços bastante baixos.” (R1)</p> <p>“(…) Se você vai penalizar uma empresa muitas vezes a empresa continua participando de licitação ... ou uma empresa que foi penalizada por outro órgão e que está ali participando da licitação e ela é inidônea ... uma empresa que não cumpre com várias coisas que ela deveria cumprir e isso atrapalha muito. Ela não deveria estar ali mas como a gente não tem subsídios para desclassificar a empresa isso acaba atrapalhando bastante.”(EQ)</p>	A assimetria de informação entre as partes aumenta a incerteza em relação ao desempenho das contratações, especialmente no que diz respeito aos problemas de seleção adversa e de risco moral.
Eventos não previstos	“(…) no projeto básico não tem como ... olha você vai fazer uma escavação, por exemplo, e você não sabe o que tem lá ... a parte da sondagem é obrigatória dentro do projeto básico ... mas mesmo nela não tem como prever tudo que tem lá embaixo ... às vezes tem uma estrutura perdida que	A incerteza relacionada a capacidade limitada dos contratantes para obter e processar informações é um problema potencial nos

	na sondagem você não conseguiu identificar. Aí tem que fazer alteração no projeto ... é complicado.” (F1)	processos de contratação de maior complexidade.
--	---	---

Fonte: Elaboração própria

#### 4.2.2 Frequência

A frequência com que as transações se efetivam tende a funcionar como um estímulo para que as partes construam uma relação de parceria e comprometimento com o bom desempenho da contratação. Para a Teoria dos Custos de Transação (TCT), a frequência é um fator relevante na análise das transações. Surge, então, o que os estudiosos dessa teoria chamaram de “reputação”. Num contexto de interações repetidas, a reputação das partes importa e isso inclina-se a reduzir a incerteza quanto ao não cumprimento do contrato. O custo para elaborar mecanismos de controle também tende a ser reduzido tendo em vista a relação de confiança entre as partes.

A legislação que rege as licitações públicas no Brasil e que orienta o pregão eletrônico dificulta a criação de confiança entre contratante e contratado. Isso porque o critério para se declarar o vencedor no certame é o de menor preço. Sendo assim, não existe garantia de que uma empresa ganhadora de uma licitação volte a ser declarada vencedora num próximo pregão ou de que o bom desempenho em contratações passadas será recompensado em licitações futuras.

Contudo, é possível que fornecedores com um histórico de fornecimento para o serviço público se esforcem para vencer os pregões e estabeleçam políticas de melhores preços e serviços de boa qualidade a fim de evitar possíveis sanções e registros de ocorrências no SICAF, que em casos de maior gravidade podem implicar em suspensão de licitar com a Administração Pública. As sanções do tipo suspensão e impedimento de licitar interrompem o direito dos fornecedores de participarem de licitações e, particularmente no impedimento de licitar e contratar com a Administração, há o descredenciamento do SICAF pelo prazo de até cinco anos e é justamente esse fato que possibilita muitos fornecedores a pautarem suas ações de forma idônea adotando uma postura de colaboração e parceria com o órgão contratante.

No caso dos contratos pesquisados, os entrevistados foram indagados a respeito dos fatores que os ajudavam a explicar a satisfação na prestação do serviço das contratadas. Algumas empresas foram apontadas e as respostas incluíam prontidão no atendimento, ética, prestação de serviços que não estavam expressos no contrato, execução do serviço no prazo

programado sem necessidade de aditivos e experiência com o objeto do contrato. Em contrapartida, quando instigados a declarar quais aspectos observados nos contratados que provocavam insatisfação no contrato, fatores como atraso no pagamento dos funcionários, constantes pedidos de aditivos para conclusão das obras, baixa capacidade financeira e falta de funcionários foram apontados como os mais críticos.

Esses comportamentos que ajudam a explicar a satisfação no contrato são os responsáveis por criarem a reputação dessas empresas. O ponto central é que esses comportamentos, quando frequentes, conferem credibilidade à empresa e isso contribui para a diminuição da incerteza quanto à possibilidade de oportunismo *ex ante* e *ex post* quando da participação no certame. Alguns trechos das entrevistas revelam a preocupação dos entrevistados com a reputação dos fornecedores declarados vencedores no IFRJ.

O quadro7 abaixo resume as implicações do fator frequência para o desempenho das contratações de serviços no IFRJ.

**Quadro 10 - Síntese dos achados relacionados ao fator frequência**

Categoria	Falas	Conclusão/Síntese
Reputação (compartilhada/ construída junto ao mercado)	<p>“(…) Pregão eu não tenho conhecimento. Mas, pelo que eu vejo o que a gente tem de problema são os valores muito abaixo do que é praticado no mercado e às vezes a gente pega empresa que não presta um bom serviço. Aí eu não sei se o pregão pode modificar isso... esses valores de referência no pregão... porque às vezes <b>ganha umas empresas que você nunca viu na vida</b> (grifo nosso) ...“(G3)</p> <p>“(…) Ah... uma empresa que concluiu o serviço bem...me lembrei aqui (...) foi um caso fora da curva e eu vou te dizer o porquê (...) eles são muito grandes... eles não quiseram renovar e foi uma pena para gente porque estava ótimo. Eles realmente deram um preço muito baixo...deram desconto de vinte por cento. <b>Para eles não interessa ter problema com órgão público porque eles têm nome na praça</b> (grifo nosso) e eu percebi bem nesse caso.” (R1)</p> <p>“(…) Daí que eu te digo... <b>se a empresa tiver muito nome a gente pode relaxar muito essa habilitação pelo nome da empresa</b> (grifo nosso)... por exemplo digamos que a gente faça uma licitação para elevadores aqui e ninguém menos que a Otis nos dê uma proposta que vai fazer pela metade do preço do segundo colocado totalmente...aparentemente inexequível... mas olha a Otis é uma empresa multinacional... acredito que tenha uns cinquenta bilhões de capital... isso aqui para eles não é nada... podem até fazer de graça se tiverem algum interesse e a gente poderia contratar.” (R1)</p>	<p>A reputação construída pela empresa seja no mercado ou pelo histórico de contratos executados na Administração Pública parece ser reconhecida pelos gestores públicos como um fator relevante para o desempenho dos processos de contratações.</p>

	<p>“(…) Para a gente eliminar um fornecedor a gente precisa de muito embasamento e isso é difícil porque <b>a gente sabe de fornecedores que são problemáticos</b> (grifo nosso) na sua gestão e são esses que não nos trazem satisfação.” (G2)</p>	
--	---	--

Fonte: Elaboração própria

### 4.2.3 Especificidade/Complexidade dos ativos

Ainda que todos os contratos pesquisados tenham sido licitados por meio da modalidade pregão eletrônico, que se aplica exclusivamente aos processos de contratação de bens e serviços comuns, ou seja, de baixa especificidade, é possível examinar a influência da complexidade dos serviços sobre o desempenho da contratação, tendo em vista que a complexidade tende a variar entre os serviços contratados. A especificidade dos ativos, de acordo com a Teoria dos Custos de Transação (TCT), se traduz na peculiaridade que determinados ativos transacionados possuem e que provoca redução na oferta bem como na demanda por esses produtos/serviços.

Para Williamson (1991), a especificidade pode ser geográfica, de marca, de ativos físicos, de ativos humanos, de ativos dedicados e de tempo. Variáveis que ilustram os diferentes níveis de complexidade entre os serviços contratados são o número de fornecedores disponível no mercado e o grau de dificuldade observado no processo de especificação do termo de referência/projeto básico, por exemplo.

Quando o número de empresas concorrentes é reduzido, poderá surgir uma relação de dependência entre as partes acarretando diversos problemas, como superfaturamento de preços ou o estabelecimento de exigências para a efetivação da contratação. Em licitações com poucos fornecedores, os maiores efeitos estão nas cotações acima do valor de mercado, baixa amplitude de redução entre o valor de referência e o lance vencedor ou a necessidade de se fazer uma nova licitação nos casos em que apenas uma empresa participe e que, posteriormente, não consiga cumprir o contrato já que não existirá segunda colocada. Se isso acontece, a Administração Pública incorrerá em novos custos, pois demandará recursos e tempo na realização de um novo certame.

Ao analisar as entrevistas dos gestores envolvidos na contratação de serviços no IFRJ, detectou-se uma maior especificidade/complexidade nas falas dos entrevistados ao abordarem a baixa concorrência nos pregões apenas nos contratos de serviço que envolvem Tecnologia da Informação (TI). Os contratos de serviço de TI pesquisados no IFRJ abrangem a contratação de serviço telefônico e contratação de licenças educacionais de software, por exemplo.

Na contratação desses serviços ficou clara a existência de um mercado fornecedor pouco concorrido. Em alguns casos se observou uma complexidade de ativos físicos, de marca e em outros geográfica. É oportuno esclarecer que apesar de se notar certa complexidade nos contratos de TI do IFRJ, a maior parte dos bens e serviços que envolvem tecnologia da informação possuem padronizações usuais adotadas pelas empresas dos respectivos mercados, sendo, portanto, obrigatoriamente licitados por pregão eletrônico, salvo raras exceções de natureza intelectual.

Para os contratos de serviço telefônico, a baixa concorrência está relacionada ao fato de que a empresa precisa ter estrutura para esse fim, o que exige investimentos elevados, de acordo com os relatos dos técnicos em tecnologia da informação que foram entrevistados. Sendo assim, ficou caracterizada uma especificidade de ativos físicos. Por exemplo, como o Instituto possui vários *campi* dispersos geograficamente, a contratação de serviços de telefonia não é algo trivial e, por essa razão, geralmente a empresa vencedora nos certames para esse tipo de serviço é quase sempre a mesma empresa. Essa empresa é vencedora porque, segundo os entrevistados, detêm a maior malha de comunicação física do Rio de Janeiro. Muitas vezes quando se tem outra vencedora no pregão, ela se utiliza de parte da malha dessa grande empresa conforme relato de um fiscal da área.

“(...) Se a empresa chegar por fibra... existe aluguel de fibra... ela pode chegar... olha... preciso alugar sua malha aqui... ela contrata uma empresa ou então a empresa ... olha eu ganhei uma coisa aqui ... o custo para ela de repente alugar o espaço da fibra... o quilômetro... eu não sei como é esse tipo de cobrança... é mais barato do que ela pegar e vir cabeando até chegar no ponto... Então é isso... primeiro a empresa tem que ter porte... porque ela vende serviço... mas esse serviço vem atrelado com compra de material que não é barato... então ela tem que ter uma central... e os editais de informática são muito específicos... hoje todo mundo tenta atrelar porque quanto maior porte a empresa tiver melhor é o serviço.” (F2)

Depreendeu-se das entrevistas que apesar de existirem empresas que prestam serviços de link de internet e telefonia, é difícil de competir com uma empresa muito grande. A dificuldade está alocada no custo de se montar a estrutura para prestar esse serviço devido a capilaridade do Instituto e as especificações colocadas em edital. Estas especificações incluem desde uma central vinte quatro horas todos os dias da semana para suporte até um serviço de 0800 que geralmente uma empresa pequena não irá dispor.

Outro contrato que apresentou especificidades foi o de implantação e sustentação do Sistema Integrado de Gestão (SIG) no IFRJ. Ele foi enquadrado como um contrato complexo, segundo o que foi relatado nas entrevistas, em função de marca. O gestor entrevistado

argumentou que foi feito na época da licitação um estudo de viabilidade optando-se por adotar o SIG no IFRJ. Como resultado, as empresas habilitadas a participar da licitação deveriam ter uma certificação concedida pelo Núcleo de Inovação Tecnológica (NIT) da organização fornecedora. Essa exigência reduziu o número de fornecedores habilitados para participar do pregão. O mesmo enquadramento foi observado para o contrato de licença educacional de software. De acordo com outro entrevistado da área de TI, são softwares muito específicos e são empresas representantes da americana Autodesk o que também reduz o mercado e, segundo o gestor, estima-se que são apenas seis empresas ao todo no Brasil. Abaixo, a fala do entrevistado a respeito do assunto:

“(...) São softwares específicos que é o Adobe e o AutoCAD que são distribuidoras ... representantes da Autodesk... da própria AutoCAD mesmo... que são poucas...são softwares muito caros...e aí não tem interesse... então são poucas mesmo... no Brasil acho que você vai encontrar umas seis mesmo... brigando toda hora...” (F2)

O último contrato de TI analisado e que representa uma especificidade geográfica é o de manutenção preventiva e corretiva de hardware/software dos equipamentos dos datacenters. O pregão teve por objetivo proteger o investimento feito pelo IFRJ na garantia da continuidade e disponibilidade dos serviços suportados pelo datacenter. Como o equipamento já pertencia ao IFRJ, a especificação dos equipamentos foi colocada no termo de referência bem como a exigência de que a contratada tivesse a obrigação de dispor de todos os recursos necessários para atendimento ao volume de serviços demandados, padrões e requisitos do IFRJ. Isso significa que a contratada deveria ter profissionais habilitados para trabalhar com esse equipamento específico o que diminui a abrangência de fornecedores. Outro ponto importante foi destacado na entrevista.

“(...) Neste contrato específico existem poucos parceiros oficiais por região. No edital, se eu não me engano, chamamos de autorizada do fabricante. Além disso, vejo que existe uma limitação geográfica pois pode não ser vantajoso para um parceiro de outra região que não seja a Sudeste prestar esse serviço aqui por essa questão da distância.” (G2)

Por fim, um aspecto importante a ser analisado em licitações com apenas um fornecedor interessado na contratação está relacionado com a condução desse contrato pela fiscalização. Essa questão foi abordada durante a realização das entrevistas relacionado ao receio de punir a empresa e descontinuar o contrato pelo custo de se fazer uma nova licitação. Esse custo é traduzido em tempo de espera do planejamento da licitação até a efetiva prestação do serviço

bem como esforços dos servidores na preparação de toda essa fase do planejamento e da execução da licitação.

“(…) quando só um participa é complicado... a gente tenta estabelecer uma parceria para que esse contrato corra bem e que a gente não precise sancionar...muitos menos rescindir...a gente tenta desenvolver um bom clima com a empresa. Eu vejo essa questão de uma empresa só muito nos contratos de telefonia por aquela questão de porte e distância entre os *campi* que te falei.” (F2)

O quadro 11, abaixo, resume as implicações do fator especificidade/complexidade dos ativos para o desempenho das contratações de serviços no IFRJ.

**Quadro 11 - Síntese dos achados relacionados ao fator especificidade/complexidade dos ativos**

<b>Categoria</b>	<b>Falas</b>	<b>Conclusão/Síntese</b>
Competitividade do mercado	<p>“(…) São softwares específicos que é o Adobe e o AutoCAD que são distribuidoras ... representantes da Autodesk... da própria AutoCAD mesmo... que são poucas...são softwares muito caros...e aí não tem interesse... então são poucas mesmo... no Brasil acho que você vai encontrar umas seis mesmo... brigando toda hora...” (F2)</p> <p>“(…) quando só um participa é complicado... a gente tenta estabelecer uma parceria para que esse contrato corra bem e que a gente não precise sancionar...muitos menos rescindir ...a gente tenta desenvolver um bom clima com a empresa. Eu vejo essa questão de uma empresa só muito nos contratos de telefonia por aquela questão de porte e distância entre os <i>campi</i> como te falei.” (F2)</p> <p>“(…) Neste contrato específico existem poucos parceiros oficiais por região. No edital, se eu não me engano, chamamos de autorizada do fabricante (...)”. (F2)</p>	A complexidade impacta no número de fornecedores disponíveis e no poder de barganha da Administração Pública, o que pode gerar uma relação de dependência durante a execução do contrato.
Características do serviço	<p>“(…) Se a empresa chegar por fibra... existe aluguel de fibra... ela pode chegar... olha... preciso alugar sua malha aqui... ela contrata uma empresa ou então a empresa ... olha eu ganhei uma coisa aqui ... o custo para ela de repente alugar o espaço da fibra... o quilômetro... eu não sei como é esse tipo de cobrança... é mais barato do que ela pegar e vir cabeando até chegar no ponto... Então é isso... primeiro a empresa tem que ter porte... porque ela vende serviço... mas esse serviço vem atrelado com compra de material que não é barato (...)”. (F2)</p>	

Fonte: Elaboração própria.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES PARA A GESTÃO

Os resultados da pesquisa apontaram que os fatores oriundos da TCT impactam no desempenho do processo de contratação de serviços no IFRJ. Desse modo, os atributos comportamentais e transacionais não devem ser negligenciados quando do planejamento e execução das contratações públicas. Quanto maior atenção for dada a esses fatores, maior a probabilidade de obtenção de um desempenho satisfatório nas contratações em dimensões como custo, conformidade, celeridade e qualidade da contratação.

Observou-se, durante a realização das entrevistas, que alguns requisitantes não tinham conhecimento suficiente do serviço que seria contratado, o que tende a contribuir para o aumento do custo de coleta e processamento das informações necessárias para a confecção dos instrumentos convocatórios. Como a racionalidade limitada é uma condição humana que, por si só, já restringe a capacidade de processar a informação diante de fatores como complexidade e incerteza, é imprescindível que a elaboração do termo de referência/projeto básico seja realizada por gestores que possuam expertise no serviço contratado.

Isso é relevante porque o conhecimento prévio sobre as características e especificidade do serviço é um fator determinante para reduzir a incompletude contratual, ou seja, as brechas e lacunas nos contratos responsáveis pelas condições de seleção adversa e oportunismo *ex post*. Somente um corpo técnico experiente na preparação dos instrumentos convocatórios pode melhorar a qualidade da especificação do serviço, o que torna de extrema importância o esforço da Administração em monitorar a aderência entre o tipo de serviço a ser contratado e o perfil profissional dos seus requisitantes.

Afinal, nossos resultados sugerem que requisitantes com formação na área do serviço contratado ou com experiência num mesmo tipo de contratação tiveram experiências bem-sucedidas tanto na fase de seleção do fornecedor quanto na gestão/fiscalização dos contratos. Em contrapartida, aqueles com pouco conhecimento do serviço a ser contratado relataram dificuldades já na fase de elaboração dos documentos pertinentes à contratação ocasionando o cancelamento de todo o processo antes mesmo de ir a pregão, por exemplo.

Nessa perspectiva, a qualificação do corpo técnico também é condição fundamental para a inserção em termo de referência dos mecanismos mais apropriados para medição de desempenho do serviço com vistas a facilitar o processo de gestão e fiscalização da execução do contrato. Depreendeu-se nas entrevistas que uma das causas de possibilidade de risco moral é uma fiscalização dificultada pela ausência de instrumentos de medição convenientes e

também pelo pouco conhecimento do serviço por parte dos fiscais, que acentua a assimetria de informação entre as partes, deixando o órgão suscetível a incertezas quanto ao prazo e ao modo de realização do serviço, por exemplo. Toda essa conjuntura demonstra a importância do investimento em capacitação dos servidores que atuam diretamente no processo de contratação de serviços bem como com a compatibilidade entre formação/experiência profissional do servidor com o serviço que ele irá requisitar ou fiscalizar.

Outra questão importante revelada pelos resultados da pesquisa está associada ao apoio recebido pelos pregoeiros durante a análise de exequibilidade das propostas apresentadas pelos fornecedores. Como o critério para a contratação de serviços comuns é o de menor preço, inevitavelmente as propostas dos fornecedores não serão iguais às estimadas pela Administração. Isso exige dos gestores públicos um juízo de valor ao julgar uma proposta para que não se corra o risco de admitir aquela que não seja compatível com uma execução satisfatória do contrato e mais uma vez isso só será possível com uma equipe de apoio conhecedora do serviço.

O conhecimento das leis que regem às contratações públicas também foi apontado como necessário para o desempenho das contratações. É importante que todos os gestores que participam do processo de contratação de serviço tenham conhecimento da legislação pertinente uma vez que a ausência desse conhecimento reflete no desempenho, pois é primordial na elaboração dos instrumentos convocatórios, na condução do pregão eletrônico e na gestão/fiscalização dos contratos. Foi verificado que a capacitação para gestão/fiscalização ocorre após a nomeação e, de forma autônoma, trazendo insegurança para os gestores públicos que encontram dificuldades em saber até onde vai a sua atribuição e em como se relacionar com a empresa.

Em muitos casos, a ausência de conhecimento sobre a legislação específica de compras públicas tende a impactar negativamente o desempenho da gestão/fiscalização do contrato. Isso acontece porque a legislação elenca todas as atribuições e responsabilidades de cada parte envolvida numa contratação de serviço. Em uma das entrevistas, um gestor alegou não ter conhecimento capaz de discernir até onde vai a sua responsabilidade como gestor e quando começa a do fiscal. Já para o pregoeiro, essa falta de conhecimento foi capturada quando da dificuldade em responder uma interposição de recurso. Desta maneira, a capacitação na legislação deve acontecer antes do servidor desempenhar a função de modo a garantir mais segurança no exercício de sua atividade.

Um anseio que surgiu durante as entrevistas foi a criação de um setor especializado em gestão de contratos e que apenas a fiscalização fosse descentralizada para os *campi*. Uma medida dessa natureza permitiria que esses fiscais tivessem um auxílio especializado quando estivessem diante de casos em que um conhecimento mais aprofundado da legislação fosse necessário. Esse setor poderia também funcionar com um polo de capacitação para formar gestores e fiscais, sendo, portanto, mais uma alternativa além da capacitação individualizada e independente.

Além disto, uma outra atribuição seria a de requerer dos fiscais de todos os *campi*, periodicamente, um relatório de avaliação da qualidade dos serviços. Por exemplo, o instrumento de medição de resultados (IMR) da IN/MPOG 05/2017 prevê um procedimento de avaliação dos serviços vinculando o pagamento do contrato de acordo com os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço. Essa aferição dos serviços feita pela fiscalização é baseada em indicadores de desempenho nos quais se atribuem pontos de qualidade resultando numa escala de serviço que vai desde “desprovido de qualidade” como de “alta qualidade”. Esses indicadores podem ter vários instrumentos de medição, dentre eles, pesquisa mensal de satisfação dos usuários. Essa medida seria importante tendo em conta que o setor de contratos, ao cobrar essa demanda dos fiscais regularmente, poderia estimular melhores práticas por parte da contratada com vistas a obter 100% de qualidade na prestação dos seus serviços evitando ajustes em seus pagamentos.

Apesar de ter sido observado no decorrer da pesquisa documental que o Acordo de Nível de Serviço<sup>16</sup> (ANS) estava previsto nos editais dos contratos de serviço continuado, alguns gestores não souberam responder a respeito de como o desempenho dos contratos de serviço era medido no IFRJ. Já outros relataram a utilização do ANS ou de outros métodos. Esse fato pode traduzir uma falta de padronização, ou seja, a ausência de um procedimento formalmente instituído para medição de desempenho dos contratos ou até mesmo a ausência de qualquer procedimento pelos fiscais uma vez que nem todos os fiscais do IFRJ passaram pelas entrevistas. Nesse último caso, o órgão contratante estaria claramente sujeito ao risco moral. As falas abaixo traduzem o exposto.

---

<sup>16</sup> Acordo de Nível de Serviços, conforme IN nº 02/2008, artigos 17 e 33, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, é um ajuste escrito, anexo ao contrato, entre o provedor de serviços e o órgão contratante, que define, em bases compreensíveis, tangíveis objetivamente observáveis e comprováveis, os níveis esperados de qualidade da prestação do serviço e respectivas adequações de pagamento.

“(...) ANS. Basicamente isso. Verificar se o cara exerceu a função de maneira correta...se teve alguma coisa...até por parte da empresa mesmo...demorou para pagar os funcionários...isso tudo entra...isso começou em 2015 e está no edital. É obrigatório para todos os campi...mas não sei se eles usavam...lá na Reitoria eu era o fiscal ou gestor e eu utilizava...tem campus que eu sei que usava...” (R3)

“(...) Olha... era o serviço sendo atendido. Tivemos a sorte dos funcionários serem excelentes.” (G3)

Ademais, merece atenção da Administração Superior do IFRJ os interesses de cada gestor público envolvido nos processos de contratação, pois os resultados da pesquisa sugerem conflitos de interesse entre os gestores nas diferentes etapas do processo. Reduzir a assimetria de informação entre quem solicita o serviço (requisitante), quem conduz a licitação (equipe de compras e pregoeiros) e quem gere/fiscaliza o contrato pode facilitar o trabalho em conjunto já que, ao ter conhecimento do trabalho do outro, tem-se a dimensão da necessidade de cada agente dentro do processo de contratação.

Depreendeu-se das entrevistas que esse conflito de interesses (autointeresse) afeta a celeridade e o desempenho do processo. Quando se trata de celeridade, a perda do prazo de validade das propostas de Tecnologia da Informação foi apontada como um entrave para uma maior rapidez do processo licitatório. Posto isso, enseja a necessidade de utilização do indicador de monitoramento do tempo desde a requisição do serviço até a elaboração do edital pelo setor de licitações para que se evite o retrabalho do requisitante.

Por sinal, a pesquisa revelou a inexistência de indicadores de desempenho para acompanhamento dos processos de contratação. Isso foi relatado durante a entrevista com o membro da equipe de compras ao afirmar que o IFRJ pretende ter controles nos processos de licitação mas que, atualmente, não dispõe de nenhum instrumento. Nesse sentido, o estabelecimento de indicadores de desempenho pode contribuir para o desempenho de toda a contratação, tendo em vista que esse tipo de instrumento de gestão desempenha um importante papel como medida de monitoramento e controle das etapas de planejamento e execução das contratações balizando os interesses dos agentes envolvidos. Medir o desempenho é fundamental para que o órgão identifique as áreas de melhorias estabelecendo estratégias que supram as deficiências.

Abaixo, o quadro 12, com alguns indicadores de desempenho que poderiam ser utilizados pela gestão, já que os dados necessários estão disponíveis nos arquivos dos processos de contratação ou poderiam ser desenvolvidos pelos gestores das contratações com um baixo custo:

**Quadro 12 – Sugestão de indicadores de desempenho para contratações públicas  
no IFRJ**

<b>Fases</b>	<b>Dimensões</b>	<b>Indicador</b>
Planejamento e execução da contratação	Celeridade <i>ex ante</i>	1) Tempo (em dias) desde a requisição do serviço até a elaboração do edital pelo setor de licitações; 2) Tempo (em dias) da publicação do edital até a assinatura do contrato;
	Celeridade <i>ex post</i>	3) Tempo (em dias) da vigência estimada quando da assinatura do contrato e a data da efetiva entrega do serviço (quando houver prazo determinado);
	Custo	4) Economia no processo licitatório. Variação percentual no preço contratado. [(Preço contratado/Preço estimado para contratação)]
	Conformidade	5) Ocorrência de sanções por descumprimento de cláusulas contratuais;
	Qualidade	6) Percentual de usuários com níveis de satisfação mínimos em relação ao serviço contratado (pesquisa de opinião);

**Fonte:** Elaboração própria.

Para além dos indicadores de desempenho apresentados acima, outras medidas que poderiam colaborar para melhoria dos processos de contratação devem levar em conta a necessidade de redução dos riscos de oportunismo. Uma prática que pode ser efetiva nesse objetivo é a aplicação de sanções aos fornecedores que não cumpram as obrigações contratuais. Embora, a aplicação dessas sanções seja uma exigência legal, apurou-se, na realização deste estudo, uma certa dificuldade para viabilizar a aplicação das sanções contidas nos contratos, em alguns casos, por falta de conhecimento da legislação e dos trâmites necessários para sancionar. Em outros casos, como no caso dos contratos de engenharia, pelo risco de abandono da obra por parte do empreiteiro caso receba uma multa por atraso na execução do contrato que prejudique sua condição financeira dando preferência pela advertência.

Em que pese o custo de transação para sancionar não possa ser ignorado, deixar de autuar um contratado impede que se crie uma reputação negativa da empresa. Além disso, a baixa capacidade de sancionar pode ser um estímulo para que outros fornecedores não se esforcem para garantir a qualidade na prestação do serviço uma vez que eles têm ciência da possível falta de punição. Sob esse prisma, ter o hábito de instaurar processo sancionatório de empresa que descumpra o acordo pode inibir comportamentos oportunistas de fornecedores ao participar de pregões no órgão, pois cria-se uma reputação também para o contratante conferindo a ele uma atuação diligente na garantia do interesse público. Por conseguinte, o desenvolvimento de uma competência para aplicações de sanções pode melhorar a qualidade

dos seus licitantes e inibir a incidência de lances incompatíveis com os custos da execução do contrato.

Inclusive, essa prática deve ser disseminada por toda a Administração Pública para que a reputação dos contratados ganhe cada vez mais projeção estimulando que empresas foquem na qualidade da prestação dos seus serviços. Nas entrevistas, foi levantada a questão de que empresas sancionadas continuam participando de licitações e que isso dificulta o trabalho da equipe de compras que não tem subsídios para desclassificar essas empresas. Embora esse fato não possa deixar de ser considerado e se caracteriza certamente como uma fonte de incerteza para a futura contratação, é possível fazer uma análise prévia do contratante a respeito de quem é de confiança por ter bom desempenho nos contratos executados (baixo índice de registro no SICAF ou nenhum registro) de quem não é e essa análise ser utilizada como um dos fundamentos para se exigir esclarecimentos de fornecedores com propostas consideradas inexequíveis pelos pregoeiros. Espera-se que os pregoeiros sejam mais rigorosos nas análises de inexequibilidade de empresas que tenham histórico de desempenho insatisfatório nas contratações com as organizações públicas.

Dessa forma, a Lei 8666/93 estabelece as seguintes espécies de sanções: advertência, multa, suspensão temporária de participação em licitação, impedimento de contratar com a Administração e declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública. Para aplicar tais penas, a referida lei concede certa discricionariedade à Administração. Ou seja, a escolha do tipo de sanção irá decorrer da razoabilidade e proporcionalidade existente entre a gravidade da conduta infratora, seu grau de reprovabilidade e os prejuízos que dela decorrem na qualidade da prestação do serviço. Não obstante, existe uma intenção do legislador em estabelecer uma hierarquia entre as penalidades que possam ser imputadas aos fornecedores, contudo, a autoridade competente deve julgar a sanção mais adequada em associação com as regras contratuais e, somado a esse fato, será sempre assegurado ao prestador de serviço o direito ao contraditório e ampla defesa. Por isso, é recomendado que o órgão contratante aplique a sanção compatível exercendo o seu poder de reprimir condutas nocivas ao interesse público.

Tendo em vista que o contratante sempre que constatar a existência de infração deve instaurar procedimento para apurar o fato, é necessário que se tenha conhecimento dos procedimentos de aplicação das sanções. Cabe ao gestor ou fiscal do contrato identificar a infração e fornecer todos os recursos necessários para a aplicação da pena equivalente através da abertura de um processo administrativo específico dando ciência ao contratado de tal fato. O processamento da apuração de sanções envolve etapas como análise e aplicação das penas,

análise de possíveis pedidos de reconsideração bem como recursos diante de sanções aplicadas. Essas ações deverão ser realizadas por gestores públicos diferentes pois não é possível que esses agentes acumulem essas competências. Com base no exposto, a insegurança observada durante a realização das entrevistas pode ter relação direta com a ausência de competência para a autuação como também com a necessidade de se criar uma estrutura administrativa capaz de facilitar e centralizar esse processo. Inclusive, recomenda-se que essa providência seja tomada pelo órgão estudado.

No que tange à especificidade dos ativos, verificou-se sua presença nos contratos de serviços de Tecnologia da Informação (TI) através da baixa concorrência nas licitações. A média de participação de empresas nos pregões analisados no órgão para vigência 2011- 2017 foi de quatro empresas. Em um dos pregões analisados, somente uma empresa foi participante. Apenas para fins de comparação, as médias de participação para os pregões no mesmo período para os serviços de engenharia e apoio administrativo foram de doze e dezessete empresas, respectivamente, como se pode observar na figura 07 abaixo. Como a intensidade da concorrência está intimamente relacionada a divulgação dos editais de licitação pelo órgão contratante, seria interessante que se ampliassem as formas de viabilização do acesso aos interessados dos processos e atos que integram a licitação, especialmente aquelas que tratam de serviços de TI no órgão.

ENGENHARIA		APOIO ADMINISTRATIVO				TI	
Pregão	Concorrentes	Pregão	Concorrentes	Pregão	Concorrentes	Pregão	Concorrentes
53/2016	17	18/2016- campus RJ	20	42/2016- campus Paracambi (copeiragem)	12	28/2015	2
45/2016	9	18/2016- campus Nilópolis	20	42/2016- campus RJ (recepcionista)	26	08/2016	6
01/2017	38	18/2016- campus Pinheiral	19	42/2016- campus RJ (copeiragem)	12	09/2016- campus Reitoria	4
23/2016	5	18/2016- campus Paracambi	19	42/2016- campus Volta Redonda	12	09/2016- campus Niterói	4
33/2016	8	18/2016- campus São Gonçalo	3	42/2016- campus Paracambi (recepcionista)	12	09/2016- campus Nilópolis	4
36/2016	23	18/2016- campus Caxias	21	42/2016- campus Pinheiral	12	09/2014	2
34/2016	3	18/2016- campus Volta Redonda	18	03/2016- campus Arraial do Cabo	19	03/2014	2
04/2013	4	52/2016- campus Caxias	1	03/2016- campus Paulo de Frontin	13	13/2012	1
24/2013	7	52/2016- campus Volta Redonda	1	23/2015	19	13/2011	11
28/2013	7	52/2016- campus Pinheiral	2	08/2015	6	17/2011	6
03/2012	4	52/2016- campus Nilópolis	2	18/2016- campus Reitoria	18	MÉDIA	4
31/2011	9	52/2016- campus Paracambi	1	52/2016- campus Reitoria	2		
31/2011	11	52/2016- campus RJ	1	17/2015	9		
19/2010	9	52/2016- campus São Gonçalo	1	10/2014	7		
23/2011	11	52/2016- campus Realengo	1	03/2013- (recepção)	53		
02/2015	27	42/2016- campus Nilópolis	12	03/2013- (motorista)	50		
MÉDIA	12	42/2016- campus Reitoria	12	03/2013- (secretariado)	51		
				03/2013- (portaria)	53		
				26/2013	9		
				04/2012	17		
				07/2012	36		
				10/2012 (diagramação e editoração)	28		
				19/2012	15		
				18/2010	45		
				10/2011	10		
				MÉDIA	17		

Figura 7. Concorrência nos pregões do IFRJ vigência 2011-2017

Fonte: Elaboração própria

Para o atributo frequência, atentou-se durante a realização da pesquisa, que a reputação das empresas que prestam serviços para o órgão importa. Essa categoria foi evidenciada tanto relacionada a reputação que é advinda do mercado pelo porte da empresa quanto da quantidade de pregões vencidos, ou seja, reputação dentro do serviço público ligada a quantidade de pregões ganhos e de contratos bem executados no âmbito federal. Dessa maneira, é imperioso que o órgão adote uma política de incentivo para que essas empresas continuem participando de licitações com o governo federal para que se aumentem as chances de continuar gozando do bom serviço prestado por essas empresas em futuras licitações. Para tanto, estimular uma boa interação com esses contratados no decorrer da execução contratual pode alavancar o desejo de participação em licitações além de ser saudável para a manutenção do vínculo e confiança entre as partes.

Para facilitar a visualização, as recomendações para a melhoria do desempenho dos processos de contratação de serviços no IFRJ estão agrupadas no quadro 13 a seguir:

### **Quadro 13- Recomendações para a melhoria da gestão dos processos de contratações**

<b>Objetivos</b>	<b>Recomendações</b>
<p>Aumentar o conhecimento prévio/especialização em contratação pública. (A concretização desse objetivo possibilitaria uma redução de problemas relacionados a assimetria de informação/incompletude contratual)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Centralizar a gestão dos contratos na Reitoria a partir da criação de um setor específico;</li> <li>2) Capacitar antes da nomeação para gestor e fiscal;</li> <li>3) Padronizar o método de medição de desempenho dos contratos no IFRJ e assegurar a regularidade da medição. O setor de contratos poderia ser o responsável por essa demanda;</li> <li>4) Criar um grupo de multiplicadores do conhecimento para que haja regularidade nas capacitações e reciclagens na área de contratações públicas: requisitantes, pregoeiros, equipe de compras, gestores e fiscais experientes de todos os <i>campi</i> poderiam dar periodicamente treinamentos para os novatos ou para quem já atua. Esses treinamentos englobariam tanto a capacitação para requisitar e gerenciar/fiscalizar os serviços quanto da legislação pertinente. Seria importante propor incentivos para que esses servidores se habilitem;</li> <li>5) Estabelecer pregoeiros por área: para pregões de TI, de engenharia e de apoio administrativo;</li> <li>6) Propor seminários para atualização dos pregoeiros das práticas recomendadas pelas jurisprudências;</li> <li>7) Motivar uma dinâmica de discussão da construção do termo de referência dos contratos de serviço continuado que abarcasse todos os gestores/fiscais dos <i>campi</i>. Como sugestão, reuniões presenciais com todos os envolvidos, pois esses gestores têm conhecimento das particularidades do seu <i>campus</i> o que tornaria o documento menos suscetível a lacunas;</li> <li>8) Adotar uma política de participação dos gestores e fiscais de contrato em todas as etapas do processo de contratação com vistas à redução da assimetria de informação;</li> </ol>

Objetivos	Recomendações
Facilitar a instauração de processo sancionatório	9) Criar uma comissão permanente com competência para autuar, instruir e analisar as infrações. Essa comissão deve ser composta por aqueles servidores que têm mais experiência na instauração de processo de sanção. Por sua vez, ela daria um suporte para todo o IFRJ facilitando e centralizando esse processo;
Fomentar a concorrência nos pregões de TI	10) Ampliar o número de jornais utilizados na publicação do aviso de licitação; 11) Utilizar o site do IFRJ;
Aumentar a frequência de empresas com boa reputação	12) Adotar uma política de conscientização para que gestores e fiscais incentivem a participação em outras licitações, por exemplo com a criação de uma lista de contato de bons fornecedores para divulgações dos editais de licitação; 13) Estimular a criação, durante a gestão e fiscalização do contrato, de um ambiente amistoso entre as partes com vistas a estimular o desejo de novas participações em pregões com o governo federal. Pode-se criar um manual de conduta (boas práticas) dos gestores públicos para com as empresas e divulgação em site institucional;
Diminuir o conflito de interesse entre gestores públicos	14) Monitorar o desempenho de cada processo de contratação desde a sua abertura até a execução contratual através de indicadores de desempenho. Os indicadores a serem utilizados foram sugeridos por essa pesquisa, contudo, outros indicadores podem ser explorados; 15) Apresentá-los num quadro de indicadores a ser disponibilizado em site institucional. É importante que esse quadro seja constantemente alimentado; 16) Promoção de capacitações conjuntas para requisitantes, pregoeiros, gestores e fiscais de contratos, tendo em vista a interdependência das equipes e etapas envolvidas no processo de contratação.

**Fonte:** Elaboração própria

## 6. IMPLICAÇÃO TEÓRICA E PRÁTICA

A contribuição teórica desta pesquisa reside no fato de que, muito embora diversos trabalhos foquem na possibilidade de oportunismo contratante x contratado (JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H.; ANTIQUEIRA, J.R.M.; SAES, M.S.M.; LAZZARINI, S.G.; FARIA, E.R.), pode-se concluir que o oportunismo na sua forma semiforte (autointeresse) está presente dentro do próprio contratante a partir das relações entre os gestores públicos que participam dos processos licitatórios da organização estudada e afeta o desempenho destes processos. Assim, identificou-se que os gestores envolvidos nos processos de contratação de serviços têm a tendência de priorizar os seus interesses dentro do processo e, ao fazerem isso, acabam, inevitavelmente, colocando em risco os interesses de outros gestores envolvidos. Isso ficou latente, dentre outras circunstâncias, com os relatos dos requisitantes sobre a perda da validade das propostas de TI pela pouca celeridade observada na fase de elaboração do edital de contratação realizada pelo setor de licitações. Portanto, recomenda-se que novos estudos se dediquem à análise, à avaliação e principalmente à gestão dos interesses dos *stakeholders* no campo das contratações do governo com o intuito de verificar sua influência no desempenho desses contratos.

Outra contribuição teórica deste trabalho foi o esforço de transpor as proposições da Teoria dos *Stakeholders* para o contexto de uma transação. Nesse novo modelo, a transação assumiu o lugar da organização e a partir daí identificou-se os sujeitos envolvidos nesta transação que foram chamados de partes interessadas. Em resumo, estabeleceu-se como ponto de partida uma determinada teoria e houve a proposição de um modelo análogo ao de origem para se analisar especificamente os processos de contratação/transação de compra pública.

Quanto à contribuição prática desta pesquisa, espera-se que os resultados aqui apresentados possam servir de subsídios para a tomada de decisão no âmbito da Pró-Reitoria de Administração do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro (IFRJ), tanto na etapa de planejamento da contratação quanto na execução do contrato propriamente dita, contribuindo para a melhoria do desempenho.

Recomenda-se, ainda, que novas pesquisas contemplem os demais *stakeholders* que têm interesses nas contratações públicas e que não foram explorados neste estudo. Isso seria importante a fim de conhecer com mais profundidade outros fatores capazes de influenciar o desempenho dessas contratações. Como exemplo, poderiam ser investigados os usuários diretos e os órgãos de controle.

Por último, os resultados desta pesquisa corroboraram com o entendimento de Fiuza (2009) acerca da necessidade de revisão na legislação das aquisições públicas de modo a torná-las mais eficientes. Inclusive, quanto ao impacto no desempenho das contratações dos critérios atuais de inexequibilidade das propostas vencedoras dos pregões e, sobretudo, para a adoção de parâmetros na habilitação dos fornecedores voltados ao desempenho dos prestadores de serviço sob a ótica da qualidade do serviço prestado tendo em vista que atualmente as exigências em SICAF estão muito mais voltadas para indicadores financeiros que não são suficientes para avaliar a competência gerencial dos futuros contratados. Posto isso, sugere-se que futuras pesquisas analisem os impactos das regras atuais de contratações públicas no desempenho dos contratos de serviço no âmbito da Administração Pública Federal.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKERLOF, G. The market for “Lemons”: Qualitative uncertainty and the market mechanism. **Quartely Journal of Economics**, n. 89, Aug. 1970.

ALMEIDA, A.A.M de.; SANO, H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 52(1):89-106, jan. - fev. 2018.

ANTIQUERA, J.R.M.; SAES, M.S.M.; LAZZARINI, S.G. Comportamento Oportunista em negociações envolvendo investimentos específicos: um estudo com metodologia experimental. **R.Adm.**, São Paulo, v.42,n.4,p.393-404, out./nov./dez.2007.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BATISTA, M.A.C.; MALDONADO, J.M.S de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 42(4):681-99, jul/ago. 2008

BONELLI, F. O efeito das competências no desempenho de contratos de terceirização de serviços no setor público. 2017. 80 f. **Dissertação de Mestrado** – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

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. **Presidência da República, Casa Civil**, Brasília, DF, 21 jun. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). >. Acesso em: 19 de maio de 2017.

BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Presidência da República, Subchefia para Assuntos Jurídicos**, Brasília, 7 jul. 1997.

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm). >. Acesso em: 19 de maio de 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.632, de 7 de maio de 1998**. Dispõe sobre a extinção de cargos no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional, e dá outras providências. **Presidência da República, Casa Civil**, Brasília, DF, 7 de maio de 1998. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9632.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9632.htm)>. Acesso em: 14 de junho de 2017.

BRASIL. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**. 2017. Disponível em: <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/painel-de-compras-de-governo>. Acesso em: 22 de janeiro de 2018.

BRASIL, H. G. A Empresa e a Estratégia da Terceirização. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 33, n. 2, mar-abr, p.6-11, 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 587/2012*. Relator: Ministra Ana Arraes. TC 001.668/2012-9. Ata nº 8/2012 – Plenário. Brasília, DF, Sessão 14/03/2012.

BRESSER PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado Gerencial de 1995. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro (34) 4: 7-26, Jul/Ago.2000.

BRESSER PEREIRA, L.C. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Lua Nova: *Revista de Cultura e Política*, São Paulo: CEDEC, n.45, p 49-95, 1998.

BROWN, T.L.; POTOSKI, M. Contract-Management Capacity in Municipal and County Governments. *Public Administration Review* • March/April 2003, Vol. 63, No. 2.

BUENO, N. Lógica da ação coletiva, instituições e crescimento econômico: uma resenha temática sobre a nova economia institucional. *Economia*, Brasília, v. 5, n. 2, p. 361-420, 2004.

CABRAL, S.; REIS, P.R.; SAMPAIO, A.H. Determinantes da Participação e Sucesso das Micro e Pequenas Empresas em Compras Públicas: Uma Análise Empírica. *Rev. Adm. (São Paulo)* vol.50 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2015.

CAMINHA, U.; LIMA, J.C. Contrato incompleto: uma perspectiva entre direito e economia para contratos de longo termo. **Revista Direito GV**, São Paulo 10(1) | P. 155-200 | JAN-JUN 2014.

COASE, R. H. The problem of social cost. **Journal of law and economics**, Chicago, p.1-44, out. 1960.

COASE, R.H. The Nature of the Firm. **Economica, New Series**, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405.

COASE, R. H. The Institutional Structure of Production. **The American Economic Review**. v. 82, n. 4, p 713-719, set. 1992.

COASE, R.H. The Conduct of Economics: The Example of Fisher Body and General Motors. **Journal of Economics & Management Strategy**, Volume 15, Number 2, Summer 2006, 255–27.

CONCEIÇÃO, O.A.C. Os antigos, os novos e os néo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Revista Análise Econômica**, Ano 18, rf 33, março, 2000 - Porto Alegre.

CONTROLADORIA REGIONAL DA UNIÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Relatório de Auditoria**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10717.pdf>. Acesso em: 18 de março de 2017.

CORRÊA, H. L.; CAON, M.. **Gestão de Serviços: Lucratividade por meio de Operações e de Satisfação dos Clientes**. São Paulo: Atlas, 2009.

COZBY, P. C. (2003). **Métodos de pesquisa em ciências do comportamento** (P. I. C. Gomide & E. Otta, Trad.). São Paulo: Atlas, 2003.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS, Martin Francisco. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, 11. Cidade da Guatemala, 2006.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre as cinco abordagens**. 3. ed. Porto Alegre. Editora: Penso, 2014. 342 p

DIMITRI, N.; PIGA, G.; SPAGNOLO, G. (Ed.). **Handbook of procurement**. Cambridge (UK): Cambridge University Press, 2006, p.446-447.

DINIZ, E. **Globalização, reformas econômicas e elites empresariais – Brasil anos 90**. Rio de Janeiro: ed. FGV, 2010 p. 37.

DOMBERGER, S.; JENSEN, P. (1997). Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. **Oxford Review of Economic Policy**, 13(4), 67-78. doi: 10.1093/oxrep/13.4.67.

DONALDSON, T.; PRESTON, L.E. The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications. **The Academy of Management Review**, Vol. 20, No. 1 (Jan., 1995), pp. 65-91. Published by: Academy of Management.

DONÁRIO, A.A.; SANTOS, R.B.dos. A procura e a oferta. **Centro de Análise Económica de Regulação Social (CARS)**. Universidade Autónoma de Lisboa, 2015.

EISENHARDT, K.M. Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review**, Vol. 14, No. 1 (Jan. 1989), pp. 57-74.

FAMA, E F. Agency problems and the theory of the firm. **Journal of Political Economy**, v. 88, p. 288-307, 1980.

FARIA, E.R. de. Desempenho, risco e funcionalidade do pregão eletrônico no setor público. 2009. 76 f. **Dissertação de Mestrado** – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa-MG, 2009.

FERNANDEZ, S. What Works Best When Contracting for Services? An Analysis of Contracting Performance at the Local Level in the US. **Public Administration** Vol. 85, No. 4, 2007 (1119–1141).

FERRAZ, F. B. **Terceirização e demais formas de flexibilização do trabalho**. São Paulo: LTr, p.239, 2006.

FIUZA, E.P.S. **Licitações e Governança de Contratos: A Visão dos Economistas**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5638&catid=305](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5638&catid=305). Acesso em: 24 de maio de 2019.

FREEMAN, R. E. **The stakeholder approach revisited**. In: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 5 (2004), 3, pp. 228-254.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007

GIRTH,A.M. A Closer look at Contract Accountabillity: Exploring the Determinants of Sanctions for Unsatisfactory Contract Performance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.24,n.2, p.317-348,2014.

HART, O. Incomplete Contracts and Control. **American Economic Review** 2017, 107(7): 1731–1752.

HART. O.; MOORE, J. Property rights and the nature of the firm. **Journal of Political Economy**, 98: 1119-58.

HART, O.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. **The Quaterly Journal of Economics**, v.112,n.4,p.1127-1161,1997.

HASKEL, J.; SANCHIS, A. Privatization and X-inefficiency: A Bargaining Approach. **Journal of Industrial Economics** 43(3): 301-321.

HILL, C.W.L.; JONES, T.M. Stakeholder-Agency Theory. **Journal of Management Studies** 29:2, March 1992.

IFRJ. **Criação, Estrutura e Organização**. Disponível em: <https://portal.ifrj.edu.br/aceso-a-informacao/criacao-estrutura-e-organizacao>. Acesso em: 14 de janeiro de 2018.

JENSEN, M.C. Organization Theory and Methodology. **The Accounting Review**, April 1983, v. LVIII, No. 2, pp. 319 - 339, also published in *Foundations of Organizational Strategy*, Michael C. Jensen, Harvard University Press, 1998.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. A theory of the firm: governance, residual claims, and organizational forms. **Journal of Financial Economics**, v. 3, n. 4, p. 305-360, Oct. 1976.

JENSEN, P.H., STONECASH, R.E. Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. **Journal of Economic Surveys** , v.19, n.5, p.767-787, 2005.

JONES, T. M. (1995, January). Instrumental stakeholders theory: a synthesis of the ethics and economics. **Academy of Management Review**, 20(2), 404-437.

JUSTEN, M.F. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed. Dialética: São Paulo, 2010

LIMA, M.G.S. Fatores que determinam o desempenho em termos de variação de preço e prazo de entrega das compras por pregão eletrônico. 69 f. **Dissertação de Mestrado**- Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

MEIRELLES, D.S. Teorias de Mercado e Regulação: porque os mercados e governo falham?. **CADERNOS EBAPE. BR**, v. 8, nº 4, artigo 5, Rio de Janeiro, Dez. 2010

MÉNARD, C. Enforcement procedures and governance structures: what relationship? In: MENARD, C.; KLEIN, P. G. Organizational issues in the agrifood sector: toward a comparative approach. **American Journal Agricultural Economic**, v. 83, n. 3, p. 746-751, 2004.

MENDES, A. da C. G. **Avaliação da Qualidade da Assistência de Urgência e Emergência: Uma abordagem por triangulação de métodos/** Antonio da Cruz Gouveia Mendes. — Recife: A. C. G. Mendes, 2009.

MITCHELL, R.K.; AGLE, B.R.; WOOD, D.J. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Saliency: Defining the Principle of Who and What Really Counts. **The Academy of Management Review**, Vol. 22, No. 4 (Oct. 1997), pp. 853-886. Published by: Academy of Management.

MOTTA, A.R. da. O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. 189 f. **Dissertação de Mestrado-** Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2010.

MOURÃO, L.; COUTO, D. U. C. A fiscalização dos processos licitatórios na Administração Pública. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Janeiro | fevereiro | março 2011 | v. 78 — n. 1 — ano XXIX.

NASCIMENTO, A.P.; SALVADOR, N.; TELLES, T. E. A. O.; OLIVEIRA, R. D. Análise da Eficácia dos Contratos de Serviços Continuados da Área de Administração e Engenharia Por Meio da Modalidade de Leilão Reverso com as Modalidades Previstas na Lei Nº. 8.666/1993: Um Estudo em Recente Modalidade de Licitação. **X Semead-** Seminários em Administração FEA-USP, 2007.

PEARCE, J. A. The Company Mission as a Strategic Tool. **II Sloan Management Review** (*pre-1986*); spring 1982; 23, 3; ABI/INFORM Complete pg. 15.

PESQUEUX, Yvon; DAMAK-AYADI, Salma. Stakeholder Theory in Perspective. **Corporate Governance**. Bradford, v.5, n.2, p.5-22, 2005.

PRADO, E. **A ortodoxia neoclássica**. *Estud. av.* vol.15 no.41 São Paulo Jan./Apr. 2001.

REILLY, T.; SAINI, A.; SKIBA, J. Ethical purchasing dissonance: Antecedents and coping behaviors. **Journal of Business Ethics**, 1-21, 2018.

REIS, P.R.; CABRAL, S. **Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas**. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 40, 2016, Costa de Sauípe, Mata de São João (BA). Anais eletrônicos. Bahia, ANPAD, 2016.

ROSSETTI, S.M.; GONÇALVES, O. Processos de contratação pública e o direito fundamental à boa administração. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=c628872e791cfd64>. Acesso em: 22 de junho de 2019.

SANTOS, V.M dos. **Descomplicando a licitação pública**. Editora Simplíssimo, 2015.

SILVA, L.E.; FARIAS, T.A. Uma revisitada a Ronald Coase. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE** - Ano XVIII – V. 3 - N. 35 - Dezembro de 2016 - Salvador, BA – p. 860 – 874.

SIMON, H. A. A behavioral model of rational choice. **Quarterly Journal of Economics**, 69:99–118, 1955.

SHY, O.; STENBACKA, R. 2003. “Strategic Outsourcing,” **Journal of Economic Behavior and Organization**, 50, 203-224.

SZTAJN, R. Sociedades e Contratos Incompletos. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v.101, p.171-179, jan-dez 2006.

TIGRE, P.B. Inovação e teorias da firma em três paradigmas. **Revista de Economia Contemporânea**, nº3, jan-jun, 1998.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WATSON, J.; SCHWARTZ, A. The Law and Economics of Costly Contracting, 2001. **John M. Olin Center for Studies in Law, Economics, and Public Policy Working Papers**. Paper 264.

WIEDENBAUM, M.; JENSEN, M. Modern Corporation and Private Property. **Society**, 1992, Vol.30 (1), pp.101-106.

WILLIAMSON, O.E. Comparative Economic Organization: the analysis of discrete structural alternatives. **Administrative Science Quarterly** 36 (1991): 269-296.

WILLIAMSON, O.E. Corporate Finance and Corporate Governance. **The Journal of Finance**, Vol. 43, No. 3, Papers and Proceedings of the FortySeventh Annual Meeting of the American Finance Association, Chicago, Illinois, December 28-30, 1987 (Jul., 1988), pp. 567-591.

WILLIAMSON, O.E. Markets and hierarchies: some elementary considerations. **American Economic Association**, May 1973, p. 316-325.

WILLIAMSON, O.E. The economics of organization: the transaction cost approach. **American Journal of Sociology**, volume 87, issue 3, (Nov. 1981), 548-577.

WILLIAMSON, O.E. The new institutional economics: taking stock, looking ahead. **Journal of Economic Literature**, Vol. 38, No. 3 (Sep., 2000), pp. 595-613.

WILLIAMSON, O.E. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. **Journal of Law and Economics**, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233-261.

WILLIAMSON, O.E. Why law, economics, and organization? **Annu. Rev. Law Soc. Sci.** 2005. 1:369–96.

WILLIAMSON, O.E. 1985. Transaction Cost Economics. In: **The Economic Institutions of Capitalism**. Free Press, New York, 1985, p.15-38.

WILLIAMSON, O. E. "The Economics of Governance." **American Economic Review**, 95(2): 1-18, 2005.

YBARRA, C.; WIERSEMA, M. Strategic Flexibility In Information Technology Alliances: The Influence Of Transaction Cost Economics and Social Exchange Theory. **Organization Science** 10.4 (1999): 439-459. DOI:10.1287/orsc.10.4.439.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: **Bookman**, 2001.

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

## **ANEXOS**

- A- Roteiro para entrevista com o pregoeiro
- B- Roteiro para entrevista com a equipe de compras
- C- Roteiro para entrevista com solicitante do serviço
- D- Roteiro para entrevista com o gestor do contrato
- E- Roteiro para entrevista com o fiscal do contrato
- F- Roteiro para entrevista com o preposto

## ANEXO A- Roteiro para entrevista com o pregoeiro



**Ministério da Educação**  
**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**  
**Instituto de Ciências Sociais Aplicadas**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O PREGOEIRO

#### **Cenário:**

A pesquisa pretende entender o processo de contratação de serviço no IFRJ e mais especificamente entender o desempenho dos contratos. A literatura nos diz que determinados fatores são responsáveis pelo desempenho das contratações. Nesse sentido, vamos investigar o que é importante numa contratação.

#### **Fato-chave:**

Identificar/confirmar em alguma medida quais são os fatores que são importantes para explicar o desempenho dos contratos de prestação de serviços do IFRJ. Desse modo, especificamente, busca-se demonstrar a maneira como esta instituição planeja, executa e gerencia seus contratos em torno da premissa de que as ações dos diversos agentes (*stakeholders*) impactam no desempenho do contrato.

#### **Proposta:**

#### **Perfil do entrevistado**

- Sexo;
- Nível de escolaridade (especificar);
- Tempo de instituição;

1. Você costuma realizar pregões com frequência? Consegue me dizer quantos pregões para contratações de serviço já fez no IFRJ?
2. Como você chegou na função de pregoeiro?
3. Você considera ser necessário para um pregoeiro possuir conhecimento dos procedimentos licitatórios bem como da legislação/normativos? Porque?
4. Como você descreveria a atividade de um pregoeiro?
5. Em qual (is) atividade (s) inerente (s) a sua função você encontra as maiores dificuldades?
6. Saberia me dizer se existe um esforço conjunto entre solicitante e o setor de licitações na elaboração do Termo de Referência? Se sim, essa “conexão” entre os departamentos tem funcionado?

7. E o edital de contratação? Saberá me dizer como é que se elabora?
8. Você já teve algum caso em que o edital/TR ajudou/atrapalhou? Quando o edital/TR é bom? Quando ele te ajuda?
9. Saberá me dizer quanto tempo, em média, levam as solicitações da requisição de serviços até a realização do pregão? Esse tempo te parece razoável? Caso não, qual seria o tempo “referência”?
10. Já se deparou com alguma ilegalidade por parte de licitantes durante a realização do pregão? Se sim, como procedeu?
11. Você poderia me dizer que capacitações você fez que melhorou a forma como você realiza os pregões? Na sua opinião, que tipo de conhecimento a capacitação fornece que a experiência do trabalho cotidiano não pode te dar?
12. Você se sente apto e seguro para desempenhar sua função de pregoeiro com excelência? Justificar.
13. Na sua opinião, no pregão eletrônico, quais são os maiores entraves para se contratar um serviço de alta qualidade?
14. A seguir, um conjunto de valores – entre **extremamente importante** a **sem importância**– numa contratação de serviço deverá ser apresentado ao entrevistado:

- 1 = Extremamente importante
- 2 = Muito importante
- 3 = Importante
- 4 = Pouco importante
- 5 = Sem importância

A partir destas escalas, que conceito você aplicaria para:

- (a) **celeridade *ex ante*** (prazo entre a requisição do serviço até assinatura do contrato) – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (b) **celeridade *ex post*** – (prazo entre a vigência estimada quando da assinatura do contrato e a data da efetiva entrega do serviço- ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (c) **custo** (economia alcançada no valor do contrato quando da realização do pregão) – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (d) **capacidade de resposta** da empresa às necessidades do IFRJ diante de eventos não previstos no contrato – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (e) **satisfação dos usuários do serviço** – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (f) **conformidade** do serviço com o que foi pactuado no contrato- ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

15. Como cada dimensão descrita acima aparece no seu trabalho? Alguma delas está fora de sua alçada? Como você avalia isso?
16. Na sua opinião, o que seria desempenho de um contrato?
17. Você saberia explicar como o desempenho dos contratos de serviço é medido no IFRJ? Existem indicadores para isso?
18. Qual a relação da sua atividade com o desempenho dos contratos?
19. O que você faz que pode mitigar o fracasso de uma contratação, ou seja, o que você faz que é importante para a contratação de um serviço de qualidade?

- 20.** Na sua opinião o que é importante na fase de elaboração do edital/termo de referência? E na condução do pregão eletrônico? E na fase de fiscalização desse serviço?
- 21.** Depois que você faz a adjudicação mantém um acompanhamento do contrato? Caso não, o que você imagina que acontece?
- 22.** Você consegue avaliar a continuidade dos serviços que você atuou como pregoeiro? Se foi boa ou ruim? Justifique nos dois casos (se houver). Se boa, o que aconteceu nesses contratos que ajuda a explicar essa satisfação? Foi a qualidade da empresa? Foi a forma de condução da contratação? Quais são os fatores que fazem a satisfação ser percebida no geral?

## ANEXO B- Roteiro para entrevista com a equipe de compras



**Ministério da Educação**  
**Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro**  
**Instituto de Ciências Sociais Aplicadas**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM A EQUIPE DE COMPRAS

#### **Cenário:**

A pesquisa pretende entender o processo de contratação de serviço no IFRJ e mais especificamente entender o desempenho dos contratos. A literatura nos diz que determinados fatores são responsáveis pelo desempenho das contratações. Nesse sentido, vamos investigar o que é importante numa contratação.

#### **Fato-chave:**

Identificar/confirmar em alguma medida quais são os fatores que são importantes para explicar o desempenho dos contratos de prestação de serviços do IFRJ. Desse modo, especificamente, busca-se demonstrar a maneira como esta instituição planeja, executa e gerencia seus contratos em torno da premissa de que as ações dos diversos agentes (*stakeholders*) impactam no desempenho do contrato.

#### **Proposta:**

#### **Perfil do entrevistado**

- Sexo;
- Nível de escolaridade (especificar);
- Tempo de instituição;
- Tempo no setor;

1. Como você chegou nessa função?
2. Como você descreveria sua atividade?
3. Em qual (is) atividade (s) inerente (s) a sua função você encontra as maiores dificuldades?
4. Saberria me dizer se existe um esforço conjunto entre solicitante e o setor de licitações na elaboração do Termo de Referência? Se sim, essa “conexão” entre os departamentos tem funcionado?
5. E o edital de contratação? Saberria me dizer como é que se elabora? Quais serviços apresentam maior dificuldade na construção desses instrumentos?

6. Saberá me dizer quanto tempo, em média, levam as solicitações da requisição de serviços até a realização do pregão? Esse tempo te parece razoável? Caso não, qual seria o tempo “referência”?
7. Você poderia me dizer que capacitações você fez que melhorou a forma como você desempenha sua função? Na sua opinião, que tipo de conhecimento a capacitação fornece que a experiência do trabalho cotidiano não pode te dar?
8. Você se sente apto e seguro para desempenhar sua função com excelência? Justificar.
9. Na sua opinião, no pregão eletrônico, quais são os maiores entraves para se contratar um serviço de alta qualidade?
10. A seguir, um conjunto de valores – entre **extremamente importante** a **sem importância**– numa contratação de serviço deverá ser apresentado ao entrevistado:

1 = Extremamente importante

2 = Muito importante

3 = Importante

4 = Pouco importante

5 = Sem importância

A partir destas escalas, que conceito você aplicaria para:

(a) **celeridade *ex ante*** (prazo entre a requisição do serviço até assinatura do contrato) –

( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(b) **celeridade *ex post*** – (prazo entre a vigência estimada quando da assinatura do contrato e a data da efetiva entrega do serviço- ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(c) **custo** (economia alcançada no valor do contrato quando da realização do pregão) –

( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(d) **capacidade de resposta** da empresa às necessidades do IFRJ diante de eventos não previstos no contrato – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(e) **satisfação dos usuários do serviço** – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(f) **conformidade** do serviço com o que foi pactuado no contrato- ( ) 1

( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

11. Como cada dimensão descrita acima aparece no seu trabalho? Alguma delas está fora de sua alçada? Como você avalia isso? Explique o porquê das mais relevantes.
12. Na sua opinião, o que seria desempenho de um contrato?
13. Você saberia explicar como o desempenho dos contratos de serviço é medido no IFRJ? Existem indicadores para isso?
14. Qual a relação da sua atividade com o desempenho dos contratos?
15. O que você faz que pode mitigar o fracasso de uma contratação, ou seja, o que você faz que é importante para a contratação de um serviço de qualidade?
16. Na sua opinião o que é importante na fase de elaboração do edital/termo de referência? E na condução do pregão eletrônico? E na fase de fiscalização desse serviço?
17. Depois de trabalhar na construção dos instrumentos convocatórios que permitem a licitação do serviço você mantém um acompanhamento do contrato? Caso não, o que você imagina que acontece?
18. Você consegue avaliar a continuidade dos serviços que você teve participação durante o processo de contratação? Se foi boa ou ruim? Justifique nos dois casos (se houver).

Se boa, o que aconteceu nesses contratos que ajuda a explicar essa satisfação? Foi a qualidade da empresa? Foi a forma de condução da contratação? Quais são os fatores que fazem a satisfação ser percebida no geral?

## ANEXO C- Roteiro para entrevista com o solicitante do serviço



**Ministério da Educação  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM SOLICITANTE DO SERVIÇO

#### **Cenário:**

A pesquisa pretende entender o processo de contratação de serviço no IFRJ e mais especificamente entender o desempenho dos contratos. A literatura nos diz que determinados fatores são responsáveis pelo desempenho das contratações. Nesse sentido, vamos investigar o que é importante numa contratação.

#### **Fato-chave:**

Identificar/confirmar em alguma medida quais são os fatores que são importantes para explicar o desempenho dos contratos de prestação de serviços do IFRJ. Desse modo, especificamente, busca-se demonstrar a maneira como esta instituição planeja, executa e gerencia seus contratos em torno da premissa de que as ações dos diversos agentes (*stakeholders*) impactam no desempenho do contrato.

#### **Proposta:**

#### **Perfil do entrevistado**

- Sexo;
- Nível de escolaridade (especificar);
- Tempo de instituição;
- Área/Setor de atuação;

1. Você costuma solicitar a contratação de serviços com frequência? Consegue me dizer quantas solicitações de serviço já fez no IFRJ?
2. Quais são os procedimentos que você utiliza para elaborar uma solicitação de serviço no IFRJ? Como você descreveria essa atividade?
3. Você costuma consultar contratações anteriores (\*não precisa ser exatamente do IFRJ) antes de solicitar o serviço?
4. Como você faz a estimativa do custo dessa contratação? É uma tarefa simples de ser realizada?
5. Você possui conhecimento técnico dos serviços que geralmente solicita?
6. Você enfrenta dificuldades para descrever o objeto do serviço?

7. O IFRJ dispõe de algum modelo de solicitação de serviço? Se sim, esse modelo atende às suas necessidades?
8. Existe um esforço conjunto entre solicitante e o setor de licitações na elaboração do Termo de Referência? Se sim, essa “conexão” entre os departamentos tem satisfeito às suas expectativas?
9. E o edital de contratação? Saberria me dizer como é que se elabora?
10. Quanto tempo, em média, levam suas solicitações da requisição até a realização do pregão? Esse tempo te parece razoável? Caso não, qual seria o tempo “referência”?
11. O IFRJ dispõe de informações que te permitam ter conhecimento do caminho percorrido pelo processo desde a demanda até a efetiva contratação do serviço?
12. Você considera ser necessário para um solicitante de serviço possuir conhecimento dos procedimentos licitatórios bem como da legislação/normativos?
13. Você geralmente se torna gestor/fiscal dos contratos que solicita? (Explicar o motivo para ambas as respostas- sim/não). \*Caso não perguntar ainda: o que acontece com essa solicitação? Qual é o retorno que você tem dos servidores que dão continuidade? Como você avalia a continuidade desse trabalho?
14. A seguir, um conjunto de valores – entre **extremamente importante** a **sem importância**– numa contratação de serviço deverá ser apresentado ao entrevistado:

- 1 = Extremamente importante
- 2 = Muito importante
- 3 = Importante
- 4 = Pouco importante
- 5 = Sem importância

A partir destas escalas, que conceito você aplicaria para:

- (a) **celeridade *ex ante*** (prazo entre a requisição do serviço até assinatura do contrato) – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (b) **celeridade *ex post*** – (prazo entre a vigência estimada quando da assinatura do contrato e a data da efetiva entrega do serviço- ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (c) **custo** (economia alcançada no valor do contrato quando da realização do pregão) – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (d) **capacidade de resposta** da empresa às necessidades do IFRJ diante de eventos não previstos no contrato – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (e) **satisfação dos usuários do serviço** – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (f) **conformidade** do serviço com o que foi pactuado no contrato- ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

15. Como cada dimensão de desempenho descrita acima aparece no seu trabalho? Alguma delas está fora de sua alçada? Como você avalia isso? Explique o porquê das mais relevantes.
16. Na sua opinião, o que seria desempenho de um contrato?
17. Você saberia explicar como o desempenho dos contratos de serviço é medido no IFRJ? Existem indicadores para isso?
18. Qual a relação da sua atividade com o desempenho dos contratos?

- 19.** O que você faz que pode mitigar o fracasso de uma contratação?
- 20.** Na sua opinião o que é importante na fase de elaboração do edital/termo de referência?  
E na condução do pregão eletrônico? E na fase de fiscalização desse serviço?
- 21.** Na sua opinião, no pregão eletrônico, quais são os maiores entraves para se contratar um serviço de alta qualidade?
- 22.** Em todas as suas requisições você saiu satisfeito com o serviço? Justificar no caso de alguma insatisfação. Se satisfeito, o que aconteceu nesses contratos que ajuda a explicar essa satisfação? Foi a qualidade da empresa? Foi a forma de condução da contratação? Quais são os fatores fazem a satisfação ser percebida no geral?

## ANEXO D- Roteiro para entrevista com o gestor do contrato



**Ministério da Educação  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O GESTOR DO CONTRATO

#### **Cenário:**

A pesquisa pretende entender o processo de contratação de serviço no IFRJ e mais especificamente entender o desempenho dos contratos. A literatura nos diz que determinados fatores são responsáveis pelo desempenho das contratações. Nesse sentido, vamos investigar o que é importante numa contratação.

#### **Fato-chave:**

Identificar/confirmar em alguma medida quais são os fatores importantes para explicar o desempenho dos contratos de prestação de serviços do IFRJ. Desse modo, especificamente, busca-se demonstrar a maneira como esta instituição planeja, executa e gerencia seus contratos em torno da premissa de que as ações dos diversos agentes (*stakeholders*) impactam no desempenho do contrato.

#### **Proposta:**

#### **Perfil do entrevistado**

- Sexo;
- Nível de escolaridade (especificar);
- Formação;
- Tempo de instituição;
- Setor/área de atuação;

1. Há quanto tempo exerce a função de gestor de contrato no IFRJ?
2. Você gerencia quantos contratos atualmente? Quantos já gerenciou ao longo da sua carreira?
3. Você acredita que foi indicado pelo IFRJ para essa função por qual motivo?
4. Você possui conhecimento dos contratos que geralmente gerencia? Tem afinidade com o serviço?
5. Você se sente apto e seguro para desempenhar sua função de gestor? Justificar.

6. Você gerencia quantos contratos atualmente? Quantos já gerenciou ao longo da sua carreira?
7. Quais eram suas experiências profissionais antes de ingressar no Instituto?
8. Teve algum treinamento? Você poderia me dizer que capacitações você fez que melhorou a forma como você gerencia os contratos? Na sua opinião, que tipo de conhecimento a capacitação fornece que a experiência do trabalho cotidiano não pode dar?
9. Como você avalia os conhecimentos necessários dos procedimentos licitatórios e da legislação para um gestor de contrato? Porque?
10. Na sua opinião, quais aspectos devem ser considerados ao designar um gestor de contrato?
11. Você costuma participar do planejamento das contratações dos contratos que você é gestor? (em caso de resposta positiva) → Em qual fase se dá a sua participação (por ex. definição do objeto, das regras de participação, previsão dos riscos da contratação, execução do objeto)? → Você se lembra de alguma dificuldade encontrada na época em que o planejamento foi feito?
12. Na sua opinião, o planejamento que é realizado permite gerir esse contrato, ou seja, foram previstos os mecanismos necessários nos instrumentos convocatórios? (pedir para justificar a resposta).
13. Em qual (is) atividade (s) inerente (s) a sua função você encontra as maiores dificuldades? Quem são os responsáveis pelas dificuldades?
14. Saberria me dizer se existe um esforço conjunto entre solicitante e o setor de licitações na elaboração do Termo de Referência? Se sim, essa “conexão” entre os departamentos tem funcionado? E o edital de contratação? Saberria me dizer como é que se elabora?
15. Na sua opinião o que é importante na fase de elaboração do edital/termo de referência? E na condução do pregão eletrônico? E na fase de fiscalização desse serviço?
16. Saberria me dizer quanto tempo, em média, levam as solicitações da requisição de serviços até a realização do pregão? Esse tempo te parece razoável? Caso não, qual seria o tempo “referência”? E da realização do pregão até a assinatura do contrato?
17. Na sua opinião, as sanções que constam nos contratos que você gerencia ou já gerenciou protegem o IFRJ dos riscos oriundos dos contratos de prestação de serviço?
18. Em que medida cada sanção ajuda a garantir o cumprimento do contrato?
19. Na sua opinião, o que seria desempenho de um contrato?
20. Você saberia explicar como o desempenho dos contratos de serviço é medido no IFRJ? Vocês utilizam quais indicadores para isso? Como é garantido o cumprimento desses indicadores? Quais são prioritários? Caso não os utilize como você gerencia?
21. Quais os instrumentos utilizados no gerenciamento? Você considera adequado o uso desses instrumentos por você?
22. Como você avalia o desempenho dos contratos que gerencia atualmente? E os que já gerenciou?
23. Quando o desempenho do contrato é insatisfatório quais medidas são tomadas?
24. Qual a irregularidade mais recorrente encontrada durante a gestão dos contratos?
25. Qual o meio que você utiliza para se comunicar com o fiscal?
26. O que você faz que pode mitigar o fracasso de uma contratação, ou seja, o que você faz que é importante para a contratação de um serviço de qualidade?
27. Em todas os contratos que você gerenciou conseguiu sair satisfeito com o serviço? Justificar no caso de alguma insatisfação. Se satisfeito, o que aconteceu nesses contratos que ajuda a explicar essa satisfação? Foi a qualidade da empresa? Foi a forma de

condução da contratação? Quais são os fatores que fazem a satisfação ser percebida no geral?

28. Você saberia dizer quais características de um modo geral são importantes para um prestador de serviço?
29. A seguir, um conjunto de dimensões levantadas durante a revisão de literatura sobre desempenho em contratos  
A partir delas, saberia me dizer como cada dimensão aparece no seu trabalho? Alguma delas está fora de sua alçada?

De 1 a 5 em uma escala de importância para o desempenho de um contrato que conceito você aplicaria para cada dimensão:

(a) **celeridade *ex ante*** (prazo entre a requisição do serviço até assinatura do contrato) –  
( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(b) **celeridade *ex post*** – (prazo entre a vigência estimada quando da assinatura do contrato e a data da efetiva entrega do serviço- ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(c) **custo** (economia alcançada no valor do contrato quando da realização do pregão) –  
( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(d) **capacidade de resposta** da empresa às necessidades do IFRJ diante de eventos não previstos no contrato – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(e) **satisfação dos usuários do serviço** – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(f) **conformidade** do serviço com o que foi pactuado no contrato- ( ) 1  
( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

Numa escala de prioridade, como você ordenaria essas dimensões?

## ANEXO E- Roteiro para entrevista com o fiscal do contrato



**Ministério da Educação  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O FISCAL DO CONTRATO

#### **Cenário:**

A pesquisa pretende entender o processo de contratação de serviço no IFRJ e mais especificamente entender o desempenho dos contratos. A literatura nos diz que determinados fatores são responsáveis pelo desempenho das contratações. Nesse sentido, vamos investigar o que é importante numa contratação.

#### **Fato-chave:**

Identificar/confirmar em alguma medida quais são os fatores que são importantes para explicar o desempenho dos contratos de prestação de serviços do IFRJ. Desse modo, especificamente, busca-se demonstrar a maneira como esta instituição planeja, executa e gerencia seus contratos em torno da premissa de que as ações dos diversos agentes (*stakeholders*) impactam no desempenho do contrato.

#### **Proposta:**

#### **Perfil do entrevistado**

- Sexo;
- Nível de escolaridade (especificar);
- Tempo de instituição;
- Setor/área de atuação;

1. Há quanto tempo exerce a função de fiscal de contrato no IFRJ?
2. Você acredita que foi indicado pelo IFRJ para essa função por qual motivo?
3. Você possui conhecimento técnico dos contratos que geralmente fiscaliza?
4. Você se sente apto e seguro para desempenhar sua função de fiscal com excelência? Justificar.
5. Você fiscaliza quantos contratos atualmente? Quantos já fiscalizou ao longo da sua carreira?
6. Quais eram suas experiências profissionais antes de ingressar no Instituto?
7. Teve algum treinamento? Você poderia me dizer que capacitações você fez que melhorou a forma como você fiscaliza os contratos? Na sua opinião, que tipo de

conhecimento a capacitação fornece que a experiência do trabalho cotidiano não pode dar?

8. Você acredita que foi indicado pelo IFRJ para essa função por qual motivo?
9. Você considera necessário para um fiscal de contrato ter conhecimentos dos procedimentos licitatórios bem como da legislação/normativos? Porque?
10. Na sua opinião, quais aspectos devem ser considerados ao designar um fiscal de contrato?
11. Você costuma participar do planejamento das contratações dos contratos que você é fiscal? (em caso de resposta positiva) → Em qual fase se dá a sua participação (por ex. definição do objeto, das regras de participação, previsão dos riscos da contratação, execução do objeto)? → Você se lembra de alguma dificuldade encontrada na época em que o planejamento foi feito?
12. Na sua opinião, o planejamento que é realizado permite fiscalizar esse contrato, ou seja, foram previstos os mecanismos necessários nos instrumentos convocatórios? ( pedir para justificar a resposta).
13. Em qual (is) atividade (s) inerente (s) a sua função você encontra as maiores dificuldades?
14. Saberá me dizer se existe um esforço conjunto entre solicitante e o setor de licitações na elaboração do Termo de Referência? Se sim, essa “conexão” entre os departamentos tem funcionado?
15. E o edital de contratação? Saberá me dizer como é que se elabora?
16. Na sua opinião o que é importante na fase de elaboração do edital/termo de referência? E na condução do pregão eletrônico? E na fase de fiscalização desse serviço?
17. Saberá me dizer quanto tempo, em média, levam as solicitações da requisição de serviços até a realização do pregão? Esse tempo te parece razoável? Caso não, qual seria o tempo “referência”?
18. Na sua opinião, as sanções que constam nos contratos que você fiscaliza ou já fiscalizou protegem o IFRJ dos riscos oriundos dos contratos de prestação de serviço?
19. Em que medida cada sanção ajuda a garantir o cumprimento do contrato?
20. A seguir, um conjunto de valores – entre **extremamente importante** a **sem importância**– numa contratação de serviço deverá ser apresentado ao entrevistado:

1 = Extremamente importante

2 = Muito importante

3 = Importante

4 = Pouco importante

5 = Sem importância

A partir destas escalas, que conceito você aplicaria para:

(a) **celeridade *ex ante*** (prazo entre a requisição do serviço até assinatura do contrato) –

( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(b) **celeridade *ex post*** – (prazo entre a vigência estimada quando da assinatura do contrato e a data da efetiva entrega do serviço- ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

(c) **custo** (economia alcançada no valor do contrato quando da realização do pregão) –

( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5

- (d) **capacidade de resposta** da empresa às necessidades do IFRJ diante de eventos não previstos no contrato – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (e) **satisfação dos usuários do serviço** – ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
- (f) **conformidade** do serviço com o que foi pactuado no contrato- ( ) 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5
21. Como cada dimensão de desempenho descrita acima aparece no seu trabalho? Alguma delas está fora de sua alçada? Como você avalia isso? Explique o porquê das mais relevantes.
22. Na sua opinião, o que seria desempenho de um contrato?
23. Você saberia explicar como o desempenho dos contratos de serviço é medido no IFRJ? Vocês utilizam quais indicadores para isso? Como é garantido o cumprimento desses indicadores? Quais são prioritários? Caso não os utilize como você fiscaliza?
24. Quais os instrumentos utilizados na fiscalização? Você considera adequado o uso desses instrumentos por você?
25. Como você avalia o desempenho dos contratos que fiscaliza atualmente? E os que já fiscalizou?
26. Há alguma punição no caso de irregularidade?
27. Qual a irregularidade mais recorrente encontrada durante a gestão dos contratos?
28. Como você procede quando detecta alguma irregularidade?
29. Qual o meio que você utiliza para se comunicar com o gestor? E com a empresa?
30. O que você faz que pode mitigar o fracasso de uma contratação, ou seja, o que você faz que é importante para a contratação de um serviço de qualidade?
31. Em todas os contratos que você fiscalizou conseguiu sair satisfeito com o serviço? Justificar no caso de alguma insatisfação. Se satisfeito, o que aconteceu nesses contratos que ajuda a explicar essa satisfação? Foi a qualidade da empresa? Foi a forma de condução da contratação? Quais são os fatores que fazem a satisfação ser percebida no geral?
32. Você saberia dizer quais características de um modo geral são importantes para um prestador de serviço?

## ANEXO F- Roteiro para entrevista com o preposto



**Ministério da Educação  
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro  
Instituto de Ciências Sociais Aplicadas  
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E ESTRATÉGIA**

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM O PREPOSTO

#### **Cenário:**

A pesquisa pretende entender o processo de contratação de serviço no IFRJ e mais especificamente entender o desempenho dos contratos. A literatura nos diz que determinados fatores são responsáveis pelo desempenho das contratações. Nesse sentido, vamos investigar o que é importante numa contratação.

#### **Fato-chave:**

Identificar/confirmar em alguma medida quais são os fatores importantes para explicar o desempenho dos contratos de prestação de serviços do IFRJ. Desse modo, especificamente, busca-se demonstrar a maneira como esta instituição planeja, executa e gerencia seus contratos em torno da premissa de que as ações dos diversos agentes (*stakeholders*) impactam no desempenho do contrato.

#### **Proposta:**

#### **Perfil do entrevistado**

- Sexo;
- Nível de escolaridade (especificar);
- Formação;
- Tempo de empresa;

- 1) Há quanto tempo você atua nessa função?
- 2) Você fez algum tipo de treinamento?
- 3) Quais atividades você desempenha?
- 4) Quais atributos são analisados para garantir o cumprimento das obrigações contratuais?
- 5) Quais são as características da sua empresa que permitem um desempenho satisfatório na execução do contrato?
- 6) Quais fatores comprometem o desempenho do contrato?
- 7) No desempenho de suas funções você encontra alguma barreira?
- 8) Qual o meio que você utiliza para se comunicar com o fiscal?
- 9) Como você avalia a comunicação com o fiscal?

- 10) Em que medida vocês trabalham de forma conjunta (cooperativa) para solucionar os problemas que surgem no decorrer da execução do contrato?
- 11) Na sua opinião, qual o ganho ao realizar sua função de forma adequada?
- 12) Na sua opinião, como sua empresa poderia melhorar a qualidade do serviço prestado?
- 13) E como a contratante poderia apoiar na melhoria do desempenho do contrato?