

ARTIGOS

Submetido 11-10-2022. Aprovado 24-03-2023

Avaliado pelo sistema double blind review. Editor Associado: Fabiano Maury Raupp

DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v28.88342>

PARTES INTERESSADAS INTERNAS E DESEMPENHO EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DAS TEORIAS DOS STAKEHOLDERS E DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Internal stakeholders and public procurement performance in the perspective of stakeholders' and transaction costs theories

Partes interesadas internas y desempeño de la contratación pública desde las teorías de los stakeholders y de los costos de transacción

Barbara Campos Rodrigues^{1,2} | barbara.rodrigues@ifrrj.edu.br | ORCID: 0000-0001-6658-7527

Paulo Ricardo da Costa Reis^{2,3,4} | pauloreis@ppur.ufrj.br; paulo.reis@unb.br | ORCID: 0000-0002-8692-0750

*Autor correspondente

¹Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro, Coordenação de Compras, Campus Nilópolis, Nilópolis, RJ, Brasil

²Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Gestão e Estratégia, Seropédica, RJ, Brasil

³Universidade de Brasília, Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão Pública, Departamento de Gestão de Políticas Públicas, Brasília, DF, Brasil

⁴Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

RESUMO

Este artigo analisou o desempenho dos contratos administrativos de prestação de serviços à luz das teorias dos *stakeholders* e dos custos de transação. Para tanto, a pesquisa identificou a percepção dos *stakeholders* internos acerca dos múltiplos objetivos presentes nas contratações públicas e a forma como essas partes interessadas percebem a influência da racionalidade limitada, oportunismo, incerteza e frequência das transações no desempenho dos contratos de serviços terceirizados por uma organização da administração pública federal. A aplicação das proposições das teorias dos *stakeholders* demonstrou que, além do já reconhecido oportunismo contratante × contratado, existem potenciais conflitos de interesse no próprio órgão contratante, com base na priorização de diferentes dimensões de desempenho. Como contribuição principal, percebe-se que a integração entre teorias dos *stakeholders* e teoria dos custos de transação pode colaborar para melhor compreensão da dinâmica e dos resultados observados nas contratações públicas, especialmente em dimensões que estejam além da redução dos preços contratados.

Palavras-chave: *stakeholders*, custos de transação, conflitos, desempenho, contratações públicas.

ABSTRACT

This paper analyzed the performance of administrative contracts for the provision of services in the light of stakeholder and transaction costs theories. The research identifies the perception of internal stakeholders regarding the multiple objectives in public procurement, particularly how they perceive the influence of bounded rationality, opportunism, uncertainty, and frequency of transactions on the delivery of outsourced services. The propositions of stakeholder theories show that, in addition to the already recognized contracting versus contracting opportunism, there are potential conflicts of interest within the contracting body to prioritize different performance dimensions. As the main impact, integrating stakeholder and transaction costs theories can contribute to a greater understanding of the dynamics and results observed in public contracts, especially in dimensions beyond the reduction of contracted prices.

Keywords: *stakeholders, transaction costs, conflicts, performance, public procurement.*

RESUMEN

Este artículo analizó el desempeño de los contratos administrativos de prestación de servicios a la luz de las teorías de los stakeholders y de los costos de transacción. Para ello, la investigación identificó la percepción de las partes interesadas internas sobre los múltiples objetivos presentes en las contrataciones públicas y cómo estas partes interesadas perciben la influencia de la racionalidad acotada, el oportunismo, la incertidumbre y la frecuencia de las transacciones en el desempeño de los contratos de servicios tercerizados por parte de la administración pública. La aplicación de las proposiciones de las teorías de los stakeholders mostró que además del ya reconocido oportunismo contratante versus contratado, existen potenciales conflictos de interés dentro del propio órgano de contratación a partir de la priorización de diferentes dimensiones de desempeño. Como principal aporte, se puede apreciar que la integración entre las teorías de los stakeholders y de los costos de transacción puede contribuir a una mayor comprensión de las dinámicas y resultados observados en las contrataciones públicas, especialmente en dimensiones que van más allá de la reducción de los precios contratados.

Palabras clave: *stakeholders, costos de transacción, conflictos, desempeño, contrataciones públicas.*

INTRODUÇÃO

A terceirização de serviços auxiliares ou de apoio se intensificou no Brasil, nos anos 1990, com a promessa de tornar a administração pública mais eficiente e adaptar os serviços públicos às necessidades e obrigações do século XXI (Bresser-Pereira, 1998). Apesar de a terceirização ter se tornado uma prática comum e da ampliação dos estudos empíricos na área, não existe, contudo, consenso na literatura acadêmica quanto ao desempenho dos serviços terceirizados no atendimento aos objetivos preconizados pela adoção dessa forma de contratação (Cabral & Lazzarini, 2010).

Os defensores da terceirização argumentam que se trata de um poderoso instrumento para reduzir a despesa pública e melhorar o desempenho organizacional, ao estimular a concorrência na prestação dos serviços públicos (Jensen & Stonecash, 2005). Os críticos, por sua vez, alegam que a redução de despesas não tem se concretizado e que, mesmo nos casos em que ela ocorre, existem evidências de perdas na qualidade no serviço contratado, considerando o desempenho insatisfatório dos contratos (Cabral, 2017), bem como a frequência de casos de superfaturamento, combinação prévia dos licitantes e outros indícios de fraudes e corrupção (Medeiros-Costa, 2022).

Em termos teóricos, enquanto a teoria dos custos de transação (TCT) tem orientado extensa literatura que relaciona os resultados insatisfatórios das contratações públicas à baixa capacidade do governo para desenhar e gerir o processo de contratação e fiscalizar o desempenho do contratado (Brown & Potoski, 2003; Faria *et al.*, 2010), outra corrente de estudos, mais recente e vinculada à gestão estratégica no campo da administração pública, tem procurado criticar o desenho institucional do sistema de contratações públicas brasileiro e de suas reformas, destacando sua orientação excessiva para as dimensões legal e processual, focalizada no combate à corrupção, no estrito cumprimento do rito legal e na busca pelo menor preço de contratação (Cabral, 2017; Motta, 2010). Essa visão da contratação como uma atividade-meio minimiza sua dimensão estratégica para as organizações públicas (Guarnieri & Gomes, 2019), ainda que tal função esteja fortemente vinculada à tomada de decisão política sobre provisão interna ou provisão externa, por meio da delegação a outras organizações de atividades até então realizadas internamente (Cabral & Lazzarini, 2010).

A dimensão política das contratações ainda é percebida na coexistência de diferentes regimes de contratação pública, como o Regime Diferenciado de Contratação (Lei nº 12462/2011) e a Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/93), e nas decisões alocativas utilizando o poder de compra governamental para promoção de valor público (Inamine *et al.*, 2012), como nas licitações sustentáveis (Oliveira *et al.*, 2020), no tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas (Reis & Cabral, 2015) e na busca pela promoção da inovação e do desenvolvimento nacional sustentável, conforme expresso na nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).

Nesse contexto, quando se admite a natureza política e estratégica das contratações públicas, bem como, conseqüentemente, seus múltiplos objetivos (Fenili, 2016; Reis, 2015), torna-se ainda mais importante definir indicadores de desempenho a fim de assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública.

Apesar da existência de alguns estudos que identificaram, categorizaram ou examinaram a influência dos *stakeholders* sobre os atributos de desempenho das contratações públicas no Brasil (Fenili, 2016; Ribeiro *et al.*, 2020), a análise das diferentes partes interessadas nos processos de contratação pública ainda permanece como área de estudo pouco desenvolvida (Chomchaiya & Esichaikul, 2016; Schooner *et al.*, 2008).

Diante desse contexto, torna-se relevante analisar os papéis e as prioridades que os *stakeholders* atribuem às medidas de desempenho das contratações, fornecendo uma compreensão aprofundada da relação entre *stakeholders* e o desempenho nas organizações públicas. Para tanto, adotou-se a teoria dos *stakeholders* (TS) para inserir a análise das partes interessadas na avaliação do desempenho das contratações públicas, assim como a TCT, tendo em vista que o desempenho satisfatório das contratações pressupõe a existência de uma capacidade de administração dos conflitos ou de alinhamento dos diferentes interesses presentes num ambiente de múltiplos *stakeholders* e custos de transação (Williamson, 1985).

Buscou-se, então, identificar e analisar a percepção dos *stakeholders* internos quanto ao desempenho das contratações públicas sob sua responsabilidade numa organização da administração pública federal brasileira. A escolha dos *stakeholders* internos (Chomchaiya & Esichaikul, 2016) justifica-se pelo conhecimento e pela participação ativa desses atores no processo de contratação, dado que eles influenciam a implementação e gestão dos contratos de terceirização e são influenciados por ela (Oliveira *et al.*, 2020).

Ao identificar e analisar as percepções dos *stakeholders* internos, a pesquisa contribui para melhor compreensão dos problemas que podem limitar os resultados das contratações públicas, especialmente para as dimensões não financeiras e para os aspectos relacionados à proeminência de determinados *stakeholders*, o que faz com que certos indicadores de desempenho sejam priorizados em detrimento de outros. A pesquisa também contribui ao destacar a necessidade de os gestores públicos identificarem as partes interessadas nas suas contratações e seus interesses a fim de gerenciá-los de forma adequada (Almeida & Sano, 2018; Chomchaiya & Esichaikul, 2016). Por fim, o artigo sinaliza a importância das decisões envolvendo a gestão por competência e designação dos agentes públicos responsáveis pelo desempenho das funções essenciais à execução da nova lei de licitações e contratos administrativos, conforme previsto nos art. 7º e 8º da Lei nº 14.133, de abril de 2021.

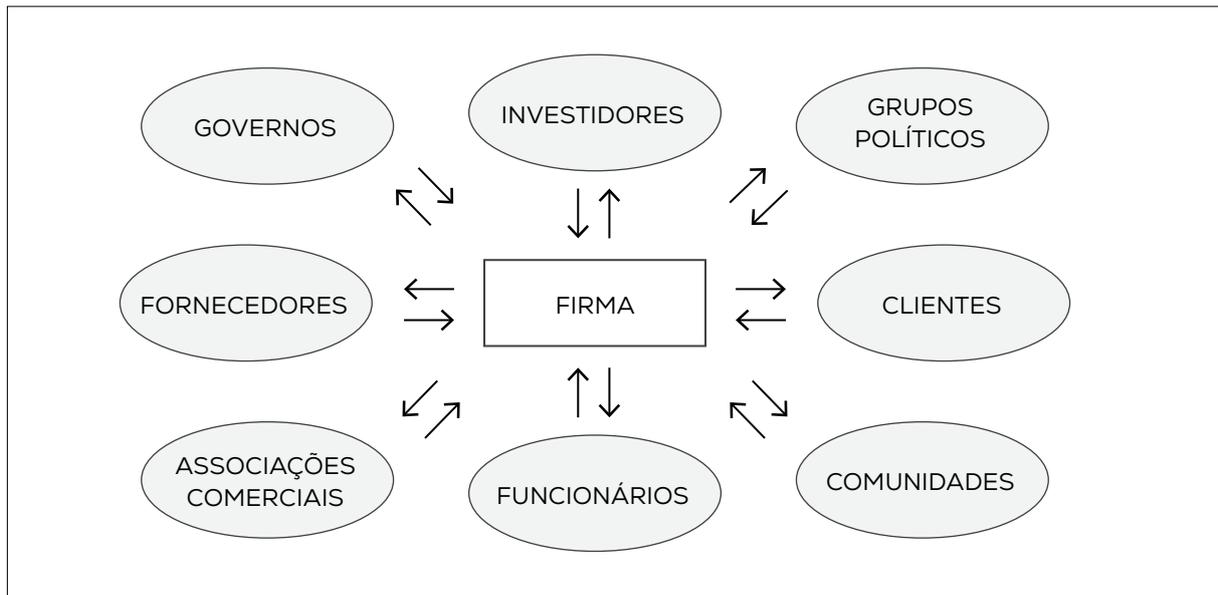
Teoria dos *stakeholders* nas contratações públicas

A principal contribuição da TS é a proposição de que as organizações envolvem um conjunto de interesses cooperativos e competitivos (Donaldson & Preston, 1995). Os autores definem *stakeholders* como todos aqueles indivíduos ou grupos que têm uma legítima reivindicação na organização, sendo essa legitimidade estabelecida mediante uma relação de troca (contratual ou não). Assim, *stakeholders* suprem a organização com recursos críticos e, como retorno, esperam que seus interesses sejam atendidos (Hill & Jones, 1992).

Donaldson e Preston (1995) sustentam que todas as pessoas ou grupos que participam de uma organização o fazem para obter benefícios, e não existe prioridade de um conjunto de

benefícios sobre outros. Nesse sentido, as interações entre os *stakeholders* e a organização são equidistantes e retratadas em iguais tamanho e forma (Figura 1).

Figura 1. Modelo parte interessada (*stakeholder*)



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

Embora a Figura 1 identifique os principais *stakeholders* nos processos decisórios das organizações e a sua relevância para o alcance dos objetivos organizacionais, cabe destacar algumas limitações e críticas. A principal é que o modelo parece subestimar a complexidade e a ambiguidade do processo decisório (Gomes *et al.*, 2020), especialmente no que diz respeito à assimetria existente entre os *stakeholders* e suas capacidades de influência no processo decisório da organização (Mitchell *et al.*, 1997).

Além disso, a TS sugere que as interações da organização com os diferentes *stakeholders* podem fornecer apoio a determinados objetivos comuns, considerando o equilíbrio dos seus interesses (Clarkson, 1995). Não obstante, essas mesmas interações também podem revelar posições antagônicas entre os *stakeholders*, não raro conflituosas e que minam o desempenho das organizações (Cabral *et al.*, 2016).

Para adaptação do modelo proposto pela TS ao contexto das contratações públicas, particularmente ao contexto brasileiro, é necessário considerar cada uma das fases que estruturam o processo de contratação:

- identificação da demanda;
- planejamento da contratação;

- seleção do fornecedor;
- gestão do contrato.

Em cada fase, é fundamental identificar quais são os *stakeholder* e suas demandas no processo de contratação (Araújo *et al.*, 2020), admitindo que a atuação e os interesses dos diferentes *stakeholders* em cada uma dessas fases podem ser convergentes ou divergentes (Cabral *et al.*, 2016). Posições convergentes tendem a contribuir para avanços incrementais em cada fase, corroborando para o desempenho satisfatório da contratação e contemplando os interesses dos diferentes *stakeholders*. Posições divergentes, por sua vez, podem fazer com que apenas os interesses de alguns *stakeholders* sejam priorizados (Castro & Mascena, 2022).

Considerando essas fases, Araújo *et al.* (2020) identificaram e classificaram os *stakeholders* em dois grupos: internos e externos. Os primeiros são usuários dos serviços no interior da própria organização contratante e os servidores públicos responsáveis pelas etapas de:

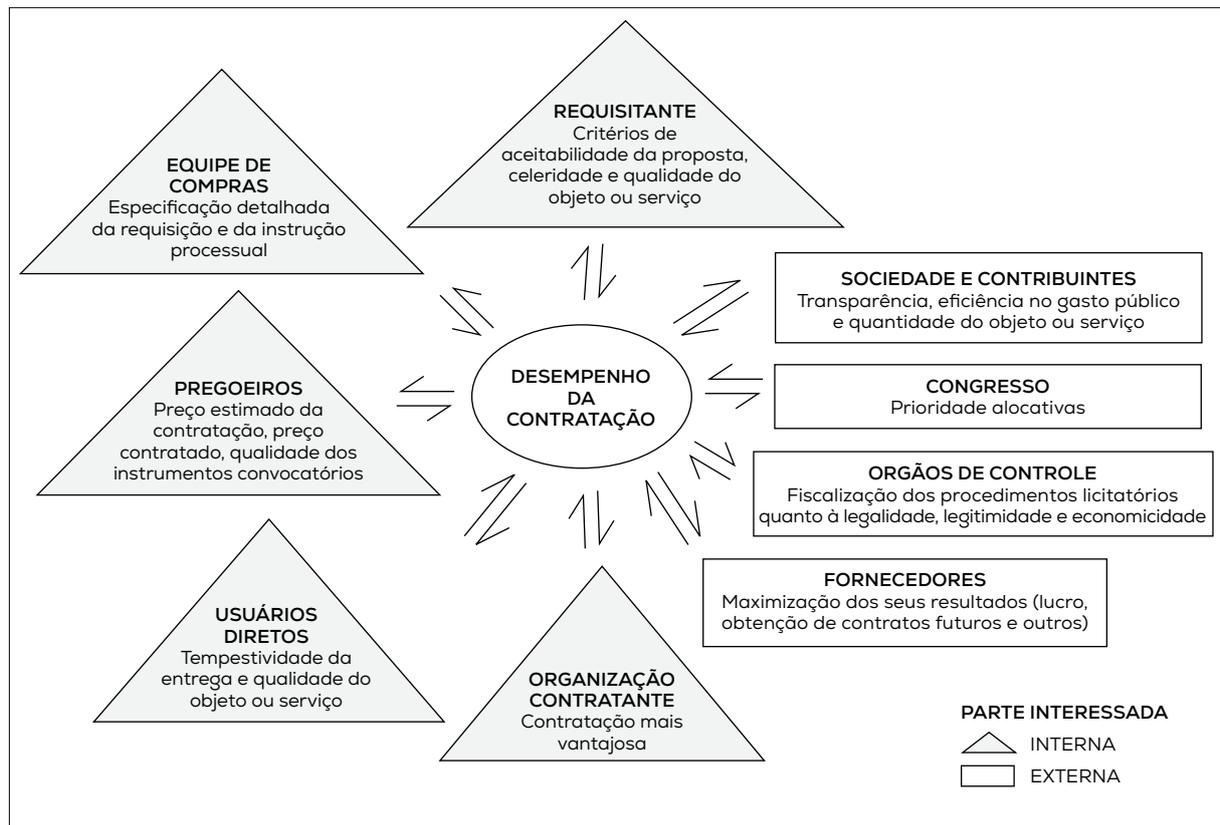
- requisição (especificação do serviço a ser contratado, preços de referência, qualificação mínima dos fornecedores e justificativa para a contratação);
- formalização dos instrumentos de contratação (especificação e redação do edital e minuta do contrato, incluindo assessoria jurídica);
- seleção, análise e negociação da proposta/fornecedor;
- gestão e fiscalização da execução e conclusão dos contratos.

Já os *stakeholders* externos são os potenciais fornecedores, órgãos de controle externos, contribuintes e o Congresso na condição de responsável pela aprovação e fiscalização do orçamento público e, por fim, o cidadão que é beneficiado direta ou indiretamente pelas contratações públicas. Neste trabalho, apesar da relevância de todos os *stakeholders*, o centro da investigação limitou-se aos *stakeholders* internos.

O foco nos *stakeholders* internos justifica-se pela legitimidade de esses atores interagirem com as demais partes interessadas nas contratações públicas, bem como pela influência que eles podem exercer sobre todas as fases da contratação e pela responsabilidade que assumem, tendo como missão garantir o desempenho satisfatório da contratação. Cabe aos *stakeholders* internos identificar e gerenciar os objetivos da contratação, incluídos seus próprios interesses, equilibrando potenciais conflitos.

A Figura 2 representa uma proposta de aplicação do modelo da TS para identificação das partes interessadas internas e externas no contexto das contratações públicas brasileiras. Cada *stakeholder* apresenta um conjunto de interesses precípuos que se relacionam com o desempenho da contratação em menor ou maior grau, a depender da fase do processo de contratação.

Figura 2. *Stakeholders* e interesses nas contratações públicas



Fonte: adaptada de Araújo *et al.* (2020).

Apesar da expectativa de que os *stakeholders*, particularmente os internos, apoiem, ainda que de forma incremental, os objetivos organizacionais e cooperem entre si, a concretização dessa expectativa depende de três características suas: o poder de influência sobre a contratação, ou seja, a capacidade de fazer com que seus objetivos sejam prioridade para outros *stakeholders*; a legitimidade, que trata do reconhecimento da necessidade e relevância de seus interesses; e a urgência, que corresponde à atenção imediata da organização às demandas de cada parte interessada (Mitchell *et al.*, 1997).

Nesse sentido, as interações representadas pelas setas (Figura 2) mostram tamanhos distintos simbolizando a assimetria entre os *stakeholders* decorrente do poder, da legitimidade e da urgência que cada parte interessada pode possuir, sem a pretensão de especificar a parte interessada mais relevante ou de identificar todas as partes interessadas existentes, já que isso dependeria de uma análise particular por contratação e organização. O que se pretende é evidenciar a relevância de uma estratégia de gerenciamento que identifique os *stakeholders* de cada contratação e seus objetivos e, com base nisso, estabelecer medidas de desempenho coerentes com os objetivos organizacionais e as partes interessadas, no sentido de obter a colaboração e mitigar os problemas associados às expectativas conflitantes (Araújo *et al.*, 2020).

No contexto das contratações públicas brasileiras, os interesses conflitantes ou concorrentes podem ser explicados pelos múltiplos objetivos expressos na legislação de licitações e contratos administrativos, tanto na Lei nº 8.666/93 quanto na nova Lei nº 14.133/21, como aqueles estabelecidos pelos princípios da legalidade, transparência, isonomia, celeridade, economicidade, eficiência e outros, bem como pela abrangência da expressão “contratação mais vantajosa para a administração pública” e no conceito de desenvolvimento sustentável, que envolve a tomada de decisões englobando elementos ambientais, econômicos e sociais (Castro & Mascena, 2022). Tais conflitos também se relacionam com o já bem documentado dilema custo/qualidade, ou seja, a tendência de as licitações públicas priorizarem a redução dos valores contratados em detrimento de outras medidas de desempenho (Cabral & Lazzarini, 2010).

Inamine *et al.* (2012) demonstraram que a eficiência, compreendida como a redução dos custos associados às licitações, tem sido uma dimensão prioritária nas compras eletrônicas do governo federal. Almeida e Sano (2018), por sua vez, ao examinar a celeridade como uma medida de desempenho das contratações, apontaram a interação entre todos os setores (partes interessadas internas) envolvidos na contratação como um fator crítico para esse aspecto do processo. De forma mais específica, os autores identificaram falta de integração entre o setor requisitante e o de compras, falta de integração entre o setor requisitante e o pregoeiro.

Com base nesses estudos, de maneira ilustrativa, pode-se admitir que os requisitantes da contratação e os usuários diretos do serviço contratado têm como principais interesses a tempestividade e a qualidade do serviço. Como os requisitantes são responsáveis pela elaboração das especificações do serviço a ser contratado, particularmente nos casos em que possuem pleno conhecimento acerca dos bens e serviços solicitados, assim como devem apresentar a motivação que ensejou a requisição e o valor estimado da contratação, eles possuem a capacidade de influenciar o processo de contratação com o objetivo de assegurar a concretização de seus interesses, pois, caso as especificações estejam imprecisas, é provável que a contratação seja frustrada, quer em termos de atrasos, quer de qualidade insuficiente, o que também pode ensejar perdas de tempo e dinheiro com a formulação de um novo processo de contratação.

Ainda que o setor requisitante desempenhe papel fundamental para o alcance daquilo que, em tese, seriam seus interesses, a concretização desses interesses depende, no entanto, de outros *stakeholders*, que possuem poder e/ou urgência na condução das demais etapas do processo de contratação (Castro & Mascena, 2022).

A equipe de contratação, como responsável pela elaboração dos instrumentos convocatórios, e os pregoeiros, responsáveis pela análise das propostas e seleção do fornecedor, são os *stakeholders* capazes de atender aos interesses do setor requisitante, pois possuem poder e legitimidade para instrução do edital de licitação, elucidação de dúvidas do requisitante sobre o processo de licitação, habilitação e seleção do fornecedor (Castro & Mascena, 2022). Em princípio, todas essas atribuições possuem alinhamento com os interesses do requisitante (tempestividade e qualidade), porém tais interesses podem não ser prioridade da equipe de compras ou do pregoeiro, se considerarmos algumas características do sistema de contratações públicas brasileiro, como o contexto de explosão de auditoria (Power, 2021), com demandas crescentes por *accountability* e por transparência, ou a predominância do princípio da eficiência (Inamine *et al.*, 2012).

Diante desse contexto, pode-se admitir que a equipe de contratação teria como interesse precípua a garantia da qualidade da instrução processual da contratação, isto é, da legalidade e conformidade do edital de licitação, com a finalidade de evitar questionamentos e recursos contra o rito processual que podem ser impetrados pelos *stakeholders* externos, especialmente aqueles provenientes de órgãos de auditoria e controle. Além disso, tanto a equipe de contratação quanto os pregoeiros tendem a atuar para evitar possíveis impugnações e pedidos de esclarecimentos ao edital antes da abertura da sessão de licitação (Gonçalves & Figueiredo, 2023). Na perspectiva do pregoeiro, sua preocupação principal ao conduzir o certame poderia ser a seleção da proposta com menor preço (Cabral, 2017), quase sempre compreendida como a principal medida de eficiência das licitações públicas (Inamine *et al.*, 2012), ainda que o menor preço possa comprometer outras dimensões de desempenho necessárias para que a contratação seja a mais vantajosa para a administração.

Haja vista esses elementos, percebe-se que os *stakeholders* internos podem definir prioridades concorrentes. Logo, fica evidente a relevância do gerenciamento das contratações mediante diferentes indicadores de desempenho com foco nas interações entre as partes interessadas internas (Castro & Mascena, 2022) e na forma como essas partes percebem, definem e atuam para promover o desempenho das contratações públicas (Araújo *et al.*, 2020; Chomchaiya & Esichaikul, 2016).

Teoria dos custos de transação nas contratações públicas

Enquanto a TS tem sido pouco utilizada nos estudos sobre contratações públicas (Araújo *et al.*, 2020), de maneira especial na perspectiva dos interesses dos *stakeholders* internos (Castro & Mascena, 2022; Chomchaiya & Esichaikul, 2016), a TCT tem sido amplamente empregada nas últimas décadas (Faria *et al.*, 2010; Fernandez, 2007), com destaque às contratações envolvendo ativos de maior especificidade (Cabral, 2007; Fiani, 2014). Ela foi desenvolvida sobretudo com base nas contribuições de Williamson (1981, 1985), que ampliou a compreensão das estruturas organizacionais para gestão de um conjunto de transações econômicas para além da hierarquia (provisão do bem ou serviço pela própria organização com base em controles administrativos) e do mercado (transações em que qualquer uma das partes envolvidas pode ser facilmente substituída a qualquer momento, dado que elas respondem a incentivos, como preços).

O autor demonstrou que as estruturas híbridas – uma solução entre o mercado e a hierarquia que pode ser observada nos contratos de concessões e parcerias público-privadas (Fiani, 2014) e nas terceirizações (Cabral, 2007; Faria *et al.*, 2010) – exigem a definição de uma estrutura de incentivos e mecanismos de monitoramento para reduzir os custos de transação, que são os custos de negociação, redação e garantia do cumprimento de um contrato.

De acordo com Fiani (2014, p. 58), a abordagem dos custos de transação “tem como ponto de partida a tese de que, em circunstâncias de elevada complexidade e incerteza, dada a racionalidade limitada dos agentes, os contratos são severamente incompletos”. Nesse sentido, em que pesem os esforços despendidos no processo de contratação, Williamson (1985) demonstra

que os custos de transação podem ser ampliados ou reduzidos de acordo com as características da transação (frequência, incerteza e especificidade dos ativos) e dos pressupostos comportamentais das partes envolvidas (racionalidade limitada e oportunismo).

Nas contratações públicas, [Brown e Potoski \(2003\)](#) citam um número crescente de contratos incompletos, falhos e marcados por corrupção, em decorrência de gestão insuficiente dos pressupostos comportamentais e dos atributos transacionais, mesmo nas contratações com menor complexidade e baixa especificidade de ativos. [Fernandez \(2007\)](#) reforça esse entendimento ao argumentar que as contratações públicas podem ensejar a perda de controle e prestação de contas na execução dos serviços, dificuldade de acompanhamento do desempenho do contratado, possibilidade de corrupção e desperdícios na adjudicação dos contratos públicos.

Resumidamente, os estudos baseados na TCT têm demonstrado que as falhas nas contratações públicas são observadas quando as especificações contratuais estão incompletas e/ou quando as estruturas de incentivos e de monitoramento efetivas para o desempenho satisfatório da contratação são insuficientes ou inexistentes. Assim, problemas com frequência observados nas contratações públicas não decorrem da decisão de contratar terceiros, mas da falta de capacidade do setor público para gerenciar tais contratações à luz dos atributos identificados na TCT, conforme sintetizado no [Quadro 1](#).

Quadro 1. Pressupostos comportamentais e atributos transacionais nas contratações públicas

PRESSUPOSTO/ ATRIBUTO	APLICAÇÃO
Racionalidade limitada	Manifesta-se, particularmente, na etapa de confecção de termo de referência, durante a especificação do objeto/serviço a ser contratado e na definição dos preços de referência para contratação (Petersen et al., 2019)
Oportunismo	Condutas <i>ex-ante</i> , quando em decorrência de instrumentos convocatórios deficientes, ou <i>ex-post</i> , nas situações em que tais condutas decorrem da negligência ou baixa capacidade de fiscalização por parte do contratante, falta de instrumentos de medição de desempenho ou desconhecimento técnico do serviço ora contratado (Bonelli & Cabral, 2018)
Incerteza	Impossibilidade de os gestores identificarem todas as contingências que poderiam comprometer os resultados da contratação. Tende a aumentar de acordo com a complexidade ou duração dos contratos, dado que a ocorrência de eventos fora do controle da contratante tende a ser maior nos contratos mais longos e mais complexos (Reis & Cabral, 2015)

(continua)

(conclusão)

Frequência	A repetição da maioria das contratações públicas proporciona ganhos de aprendizado e acúmulo de conhecimento sobre a elaboração de editais, termos de referência, contratos e sobre o gerenciamento dessas contratações, o que tende a contribuir para redução dos custos de transação e melhoria do desempenho dos serviços contratados (Reis & Cabral, 2018)
Especificidade dos ativos	Especificidade de ativos tende a não ser uma característica relevante nas contratações públicas que envolvem bens e serviços comuns/padronizados e com número razoável de fornecedores (Fiani, 2014), como os que são contratados por meio da modalidade pregão, porém admite-se que alguns serviços podem apresentar mais especificidade do que outros (Cabral, 2007; Petersen <i>et al.</i> , 2019), diminuindo, por exemplo, o número de empresas concorrentes, ampliando a dependência entre as partes (Faria <i>et al.</i> , 2010) e aumentando os custos de transação (Petersen <i>et al.</i> , 2019)

Na apresentação desses elementos, que corroboram a aplicação e as implicações da TCT e dos *stakeholders* internos para a realização dos múltiplos objetivos inerentes às contratações, destaca-se a importância de uma agenda de pesquisa que se fundamente nessas duas teorias com os objetivos de compreender e promover a melhoria do desempenho das contratações públicas, especialmente no que diz respeito ao alinhamento dos interesses dos diferentes *stakeholders* e da incorporação e valorização de dimensões de desempenho que vão além dos indicadores de eficiência e economicidade (Araújo *et al.*, 2020).

Assim, é preciso reconhecer que a atuação e os interesses dos *stakeholders* podem mitigar ou acentuar os custos da transação relacionados às características da contratação, bem como inibir ou estimular condutas oportunistas e as implicações da racionalidade limitada que podem comprometer o desempenho das contratações.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa adotou uma abordagem qualitativa com o objetivo de compreender a atuação dos *stakeholders* internos nas contratações públicas realizadas por uma autarquia federal especializada na oferta de educação profissional e tecnológica no estado do Rio de Janeiro. Buscou também entender as percepções e os comportamentos desses *stakeholders* a respeito do cumprimento dos múltiplos objetivos que permeiam as contratações públicas (Creswell, 2014).

A escolha da organização pesquisada justifica-se pelo fato de ela estar submetida aos mesmos procedimentos de licitação que devem ser adotados pelos demais órgãos da administração pública federal, ainda que as organizações possam apresentar diferentes capacidades para implementação desses procedimentos. A escolha também se dá pelas características das contratações analisadas, que abarcam diferentes tipos de serviços auxiliares e de apoio contratados pelas organizações públicas brasileiras.

Os *stakeholders* que participaram da pesquisa foram identificados mediante uma pesquisa documental nos arquivos físicos de todos os processos administrativos de contratações de serviços realizadas no período de 2011 a 2017 por meio da modalidade de pregão, cujo critério para julgamento e classificação das propostas foi o menor preço. Com base nos processos administrativos, foi possível consultar todos os documentos que compõem a licitação, incluindo a requisição da contratação, o instrumento convocatório, a ata da seleção pública de licitação, os termos de assinatura e encerramento do contrato, bem como os termos aditivos, as sanções e os documentos referentes a conclusão/encerramento do contrato.

A coleta dos dados foi realizada no segundo semestre de 2018 e resultou na identificação de 81 contratos de serviço licitados por meio da modalidade pregão, entre 2011 e 2017 (média de 11 contratos/ano), que totalizaram dispêndio de R\$ 32 milhões (média de R\$ 4,7 milhões/ano e de R\$ 409,1 mil/contrato).

Durante a coleta de dados, buscou-se identificar os diversos *stakeholders* internos e os resultados das contratações nas suas diferentes dimensões, ainda que não tenha sido possível identificar nos processos analisados indicadores relacionados a dimensões com maior complexidade, como a inovação e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

Na sequência, considerando que os resultados das interpretações em uma pesquisa qualitativa são influenciados pela escolha dos participantes que podem contribuir para o fenômeno em análise (Patton, 2014), optou-se pela seleção de 11 *stakeholders* internos com experiência em contratação de serviços e atuação em diferentes etapas do processo de contratação, de modo a refletir os interesses de cada etapa. Assim, todos os entrevistados atuaram em pelo menos uma contratação pública no período de 2011 a 2017 e possuem ao menos um ano de experiência com contratação pública.

O Quadro 2 apresenta os entrevistados e suas principais características.

Quadro 2. Caracterização dos entrevistados

ENTREVISTADO		EXPERIÊNCIA		CARGO	FORMAÇÃO
IDENTIFICAÇÃO	QUANTIDADE	ANOS	CONTRATOS		
Equipe de compras	1	11	37	Assistente em administração	Administração
Gestor de contrato	3	9	7	Engenheiro	Engenharia Civil
		6	8	Analista de tecnologia da informação (TI)	Sistemas de Informação
		1	1	Assistente em administração	Administração

(continua)

(conclusão)

Pregoeiro	1	8	15	Assistente em administração	Administração (incompleto)
Fiscal de contrato	3	32	20	Engenheiro	Engenharia Civil
		2	2	Técnico em TI	Superior em TI
		3	4	Assistente em administração	Letras
Requisitantes do serviço	3	2	3	Engenheiro	Engenharia Civil
		13	13	Analista de TI	Análise de Sistemas
		5	10	Assistente em administração	Administração (incompleto)

Para coleta de informações dos *stakeholders*, adotaram-se roteiros de entrevistas semiestruturadas, com questões fechadas (acerca da importância atribuída a diferentes indicadores de desempenho) e abertas (abordando a experiência do entrevistado com licitação e contratos administrativos, com as etapas do processo de contratação e as interações entre os departamentos envolvidos, o conhecimento quanto ao desempenho do processo e aos mecanismos para a medição de desempenho e nível de satisfação com o contrato).

Todas as entrevistas foram realizadas presencialmente, em janeiro e fevereiro de 2019, e gravadas com autorização dos entrevistados, somando 681 minutos de gravação, com tempo médio de 57 minutos/entrevistado.

Após a transcrição das entrevistas, foi feita análise de conteúdo, proposta por Bardin (1977), fundamentando-se em operações de desmembramento do texto das entrevistas em categorias, conforme as contribuições da TS (identificação dos *stakeholders* e de seus interesses precípuos no desempenho da contratação) e da TCT (racionalidade limitada, oportunismo, especificidade de ativos, frequência e incerteza), o que possibilitou a apresentação e discussão dos achados da pesquisa sobre a percepção das partes interessadas internas quanto ao desempenho das contratações.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Partes interessadas internas e desempenho em compras públicas

A análise dos 81 contratos selecionados revelou a diversidade das contratações na organização pesquisada, incluindo serviços administrativos, limpeza, vigilância, tecnologia da informação (TI), serviços comuns de engenharia e outros. Os resultados também apontaram para um número elevado de servidores (partes interessadas) envolvidos nas contratações. Foram ao menos 21 requisitantes, 36 gestores de contratos e 12 pregoeiros diferentes nos contratos analisados no período de 2011 a 2017.

Quanto ao desempenho das contratações, os documentos consultados demonstraram que a redução de preço obtida na fase de lances (diferença entre o preço selecionado para contratação e o preço orçado) é o principal indicador observado, tendo em vista ser o critério adotado para comparação e seleção dos fornecedores nos 81 contratos analisados. Apesar das críticas ao indicador, especialmente no que diz respeito a possíveis falhas na definição do preço de referência, verificou-se redução média de 22,4% nos preços contratados. Essa orientação para o valor do dinheiro não é novidade, considerando que a eficiência e a economicidade são dois princípios que orientam as contratações públicas brasileiras (Inamine *et al.*, 2012).

Embora outros indicadores de desempenho possam ser extraídos dos documentos analisados, como o tempo de contratação (Almeida & Sano, 2018; Reis & Cabral, 2018) e as sanções aplicadas por desempenho insatisfatório (Bonelli & Cabral, 2018; Reis & Cabral, 2015), percebe-se que não existe nenhuma sistematização dessas medidas nem evidências de que elas estariam sendo utilizadas como parâmetros para o gerenciamento das contratações. Tal conclusão justifica-se pela ausência de especificações/definições e registros sistematizados desses indicadores nos processos. Sua obtenção demandou codificar, tabular e/ou calcular diversas informações dispersas nos documentos.

Na perspectiva de Almeida e Sano (2018) e Reis e Cabral (2018), foi possível sistematizar o indicador celeridade da contratação, que aponta para o prazo médio de seis meses entre a abertura do processo administrativo de licitação e a assinatura do contrato de prestação de serviço. Com base em Bonelli e Cabral (2018) e Reis e Cabral (2015), puderam-se sistematizar indicadores que expressam, ao menos parcialmente, a qualidade e/ou responsabilização na execução dos contratos, considerando a aplicação de sanções e rescisões em caso de descumprimento do contrato, como *proxies* de qualidade e responsabilização. Os resultados indicaram que apenas 7,5% dos contratos foram sancionados e que somente um contrato dos 81 analisados foi rescindido por falha da contratada.

Ainda que o indicador preço tenha sido considerado na gestão da contratação e que os indicadores de prazos e qualidade já apontados sejam passíveis de mensuração, a análise dos documentos não apresentou evidências de um processo de tomada de decisões que englobasse indicadores de desempenho orientados pelo conceito de desenvolvimento sustentável. Tais resultados corroboram as preocupações apontadas por Castro e Mascena (2022).

Nesse contexto, em que o processo de contratação tem negligenciado dimensões de desempenho (Almeida & Sano, 2018; Reis & Cabral, 2015), os resultados apresentados no Quadro 3 mostram as diferentes percepções dos *stakeholders* internos entrevistados sobre a importância de três dimensões de desempenho recomendadas pela literatura especializada, embora apenas uma delas tenha sido identificada nos contratos pesquisados:

- variação no preço contratado, medida pela diferença entre o preço contratado e o preço estimado para contratação (Faria *et al.*, 2010);
- celeridade no processo de contratação – *ex-ante* (prazo entre a requisição do serviço e a assinatura do contrato) e *ex-post* (prazo entre a vigência estimada quando da assinatura

do contrato e a data da efetiva entrega do serviço) (Almeida & Sano, 2018; Reis & Cabral, 2018);

- satisfação dos usuários do serviço contratado (Batista & Maldonado, 2008).

Quadro 3. Percepção das partes interessadas entrevistadas (média) quanto à importância dos indicadores de desempenho

ENTREVISTADOS	CUSTO	CELERIDADE		SATISFAÇÃO DO USUÁRIO
		EX-ANTE	EX-POST	
Requisitantes	Extremamente importante	Extremamente importante	Muito importante	Extremamente importante
Equipe de compras	Muito importante	Importante	Importante	Extremamente importante
Pregoeiro	Muito importante	Importante	Importante	Extremamente importante
Gestores de contrato	Importante	Importante	Importante	Muito importante
Fiscais de contrato	Muito importante	Muito importante	Muito importante	Extremamente importante

Os *stakeholders* entrevistados avaliaram a importância de cada dimensão de desempenho mediante uma escala *likert* de cinco pontos – “extremamente importante” (1) a “sem importância” (5) –, assim como em Oliveira *et al.* (2020). Os resultados dessa avaliação indicam que, enquanto *stakeholders* responsáveis pela requisição do serviço (demandantes da contratação) consideram a celeridade do processo dimensão extremamente importante ou muito importante, os responsáveis pela execução da contratação (equipe de compras e pregoeiro), por sua vez, consideram-na apenas importante.

Tais resultados demonstram, ao menos no contexto da presente pesquisa, que as partes interessadas internas tendem a atribuir maior importância aos indicadores vinculados às etapas que estão sob sua responsabilidade, bem como corroboram a proposição da TS quanto à presença de interesses específicos para cada grupo de *stakeholders*, ainda que todos sejam partes interessadas internas (Araújo *et al.*, 2020; Chomchaiya & Esichaikul, 2016). Embora tais resultados não explicitem uma posição de interesses conflitantes, eles indicam que as diferentes partes interessadas no processo de contratação atribuem pesos diferentes às várias dimensões de desempenho.

Num contexto em que os *stakeholders* possuem diferentes capacidades para influenciar o processo de contratação em termos de poder, legitimidade e urgência (Castro & Mascena, 2022), os resultados aqui apresentados evidenciam que a importância atribuída pelas partes interessadas às diferentes dimensões de desempenho da contratação pode influenciar o nível de esforço dedicado a cada dimensão, o que provavelmente terá implicações sobre o desempe-

nho global da contratação. Ainda que tais resultados não possam ser generalizados e não seja esse o objetivo da pesquisa, eles são consistentes com as proposições da TS e com estudos anteriores (Cabral *et al.*, 2016).

No caso da celeridade, o prazo médio de seis meses entre a abertura da contratação e a assinatura do contrato foi apontado por um requisitante e por um gestor de contrato como motivo de insatisfação:

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 (R2).

Não era uma única vez que acontecia de a 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 (G2).

Por fim, cabe ressaltar a importância atribuída por todos os *stakeholders* à satisfação do usuário do serviço, em que pese a ausência de instrumento na organização pesquisada para aferição desse indicador.

Teoria dos custos de transação na percepção dos stakeholders internos

Nesta subseção são apresentadas e discutidas as percepções das partes interessadas internas sobre a influência dos pressupostos comportamentais e atributos transacionais no desempenho das contratações.

O primeiro resultado a ser destacado se refere à ausência de registros nas entrevistas que permitam a identificação do atributo especificidade de ativos como fator relevante para o desempenho das contratações. Esse resultado pode ser explicado pelo fato de que todos os contratos analisados foram licitados por meio da modalidade pregão, que, por força de lei, se aplica exclusivamente aos serviços comuns, ou seja, de baixa complexidade/especificidade. Não obstante, estudos anteriores apontaram a ausência ou baixa de competição nas licitações públicas como um indicativo da presença da especificidade de ativos no âmbito das contratações públicas (Faria *et al.*, 2010; Petersen *et al.*, 2019).

Por outro lado, os resultados evidenciam que as partes interessadas internas reconhecem a influência da racionalidade limitada, do oportunismo, da incerteza e da frequência no desempenho das contratações. Esse resultado corrobora estudos anteriores que analisaram a importância dos atributos da TCT nas contratações públicas brasileiras (Cabral, 2007; Faria *et al.*, 2010), ao mesmo tempo que amplia esses estudos ao enfatizar a percepção dos *stakeholders* internos acerca dos atributos.

Quanto à racionalidade limitada, múltiplos relatos indicam sua influência na etapa da elaboração do processo de contratação, mais especificamente dos instrumentos convocatórios – termo de referência/projeto básico e edital de contratação. A formulação da contratação envolve o conhecimento das exigências legais que permeiam o contexto das licitações, bem como da previsão de contingências possíveis durante a fase de planejamento e execução do contrato.

Para os entrevistados, a qualidade das informações fornecidas e recebidas pelos gestores públicos responsáveis pela contratação desempenha papel determinante para o sucesso do processo. Isso porque, durante todas as etapas da contratação, informações são trocadas mediante documentos elaborados e despachos entre os setores. Assim, quando uma ou mais partes interessadas não têm conhecimento técnico acerca do serviço que necessitam contratar, todo o processo pode ser afetado. Indo além, a consequência de falhas nas etapas iniciais do processo de contratação, notadamente na especificação do serviço e elaboração dos instrumentos convocatórios, pode culminar na baixa qualidade de prestação do serviço, na interrupção do contrato ou até mesmo no impedimento da seleção de um fornecedor e assinatura do contrato.

O nível de conhecimento das partes interessadas internas também reduz o custo de obtenção das informações, tornando o processo menos vulnerável às incertezas relacionadas a eventos futuros, diminuindo-se, assim, as lacunas nos instrumentos convocatórios e nos contratos. Os apontamentos mencionados são corroborados pelas falas de um responsável pela requisição da contratação e de um gestor de contrato:

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 malfeitas, 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 (G3).

Com relação ao oportunismo, as entrevistas revelaram condutas por parte dos fornecedores nas fases de aceitação das propostas e de execução dos contratos. Tais condutas deram-se em um contexto de incompletude dos instrumentos convocatórios provocada pela racionalidade limitada dos responsáveis pela elaboração desses instrumentos, ou seja, pelos limites da atuação de uma parte interessada interna. Assim como apontado por [Faria et al. \(2010\)](#), esse tipo de situação no contexto da presente pesquisa, na maioria dos casos, envolveu uma tentativa do fornecedor de distorcer ou de se aproveitar de informações relevantes para o contratante. Esses resultados demonstram a interdependência entre racionalidade limitada e oportunismo, que pode ser observada nas falas do pregoeiro e do requisitante:

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 [instrução normativa] IN [nº] 5, 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).

A ocorrência de oportunismo na execução do contrato (*ex-post*) foi associada à deficiência nos instrumentos de medição/monitoramento das entregas e à insuficiência dos mecanismos de responsabilização em algumas situações. Nesse sentido, mesmo que a TCT enfatize a importância de mecanismos de monitoramento e fiscalização dos contratos (Cabral, 2007), as entrevistas apontaram para insuficiência e até mesmo inexistência de mecanismos de medição de desempenho e de responsabilização apropriados para verificação e cumprimento das obrigações do contrato pela fiscalização, ainda que todos os entrevistados tenham classificado a satisfação do usuário como medida de desempenho muito ou extremamente importante:

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 quê? 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).

Para você ter uma ideia, às vezes não é que a gente hesita... Não..., mas a obra já está tão comprometida por falta de capital de giro que se você for multar piora ainda mais as coisas (F1).

Embora os mecanismos de monitoramento e as salvaguardas sejam relevantes para mitigar os efeitos da racionalidade limitada e do oportunismo, a execução de um contrato permanece sujeita a incertezas, particularmente naqueles cujos mecanismos de pré-qualificação dos potenciais fornecedores sejam insuficientes, como pode ocorrer no caso das contratações públicas (Ribeiro *et al.*, 2020).

Nas entrevistas, a incerteza parece estar relacionada à reputação dos fornecedores (Reis & Cabral, 2018), como quando o entrevistado da equipe de compras destacou a ausência de impedimentos para contratação de empresas que foram sancionadas em contratos anteriores com o próprio órgão contratante ou com outros órgãos da administração pública:

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 prejudicando bastante (EQ).

Com base nesse relato, é possível refletir sobre a pertinência e efetividade das sanções previstas e aplicadas nos contratos públicos, porém faz-se importante dizer que a instauração dos processos de sanção dos fornecedores que descumpram o contrato é um mecanismo relevante para que o gestor possa responsabilizar o contratado, ao menos na contratação vigente. Ademais, a não aplicação das sanções previstas no contrato poderia estimular novas condutas oportunistas ou negligentes durante a execução do contrato, pois os fornecedores contarão com falta de punição.

Num cenário de insuficiência dos mecanismos de pré-qualificação, também se deve destacar a frequência com que as transações ocorrem. Embora a frequência possa ser associada à construção de relações de confiança e colaboração (Spagnolo, 2012), tais benefícios parecem pouco prováveis quando consideramos as particularidades das contratações públicas brasileiras, principalmente aquelas relacionadas à predominância do critério de seleção baseado no menor preço e na obrigatoriedade de licitar (Reis & Cabral, 2018).

Não obstante, as falas de um requisitante e um gestor de contratos evidenciam a importância atribuída ao histórico da empresa:

Para eles não interessa ter problema com órgão público, porque eles têm nome na praça, e eu percebi bem nesse caso (R1, grifo nosso).

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 ganham umas empresas que você nunca viu na vida (G3, grifo nosso).

Para a gente eliminar um fornecedor, a gente precisa de muito embasamento, e isso é difícil, porque a gente sabe de fornecedores que são problemáticos na sua gestão, e são esses que não nos trazem satisfação (G2, grifo nosso).

Desse modo, percebe-se que os *stakeholders* internos entrevistados na presente pesquisa tendem a considerar a reputação construída pela empresa, seja no mercado, seja pelo histórico de contratos executados na administração pública, um fator relevante para o desempenho das contratações e que pode reduzir a incerteza quanto às chances de não cumprimento do acordo e de condutas oportunistas. Esse resultado é corroborado por estudos anteriores, como de Bonelli e Cabral (2018) e Reis e Cabral (2018), que também apontaram para o papel da reputação nas contratações públicas, ainda que não existam critérios que avaliem a reputação no processo de

pré-qualificação licitante. Esses resultados também corroboram o estudo de Faria *et al.* (2010), no sentido de que as empresas objetivam construir relações de longo prazo por meio de políticas de preço e qualidade mais favoráveis aos órgãos públicos com os quais possuem contratos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa permitiu identificar a percepção das partes interessadas internas acerca dos múltiplos objetivos presentes nas contratações, bem como a influência dos pressupostos comportamentais e atributos transacionais previstos pela TCT no desempenho das contratações, exceto pelo resultado relacionado ao atributo especificidade dos ativos. Tais resultados revelam a pertinência dessas duas teorias para o estudo das contratações públicas, ainda que o atributo de especificidade de ativos não tenha sido observado nas contratações analisadas.

Na perspectiva da TS, além do já reconhecido oportunismo contratante × contratado, os resultados sugerem que existem potenciais divergências no próprio contratante. Esse resultado emerge dos diferentes níveis de importância atribuídos pelos diversos *stakeholders* internos às múltiplas dimensões de desempenho. Ainda que todos os entrevistados tenham apontado a importância dos indicadores de desempenho, existem diferenças que vão do importante, passando pelo muito importante, até o extremamente importante. Tal resultado é corroborado por estudos nacionais que apontaram divergências entre *stakeholders*, o que pode, aliás, contribuir para o aumento dos custos de transação (Cabral *et al.*, 2016).

Ainda com relação ao aspecto que envolve a importância atribuída pelas partes interessadas internas às diferentes dimensões de desempenho, cabe ressaltar que a pesquisa revelou a inexistência de indicadores de desempenho para acompanhamento das contratações, além do indicador de menor preço. O estabelecimento de indicadores de desempenho pode contribuir para a melhoria de toda a contratação na organização pesquisada, pois cumpre importante papel como medida de monitoramento e controle das diferentes etapas do processo licitatório, balizando os interesses dos agentes envolvidos.

Em termos de contribuições do estudo, os resultados sugerem que a integração da gestão dos *stakeholders* e seus interesses com os pressupostos comportamentais e atributos transacionais da TCT não deve ser negligenciada quando do planejamento e execução das contratações públicas. Quanto maior atenção for dada pelos gestores e pela literatura especializada em contratações públicas a esses fatores, maior a probabilidade de obtenção de um desempenho satisfatório em dimensões como custo, conformidade, celeridade e qualidade da contratação.

Quanto às limitações e recomendações da pesquisa, além da impossibilidade de generalização dos resultados aqui apresentados, deve-se ponderar que as partes interessadas internas não representam todos os *stakeholders* nas contratações públicas. Logo, novas pesquisas poderiam contemplar os *stakeholders* que não foram explorados neste estudo, o que ampliará a compreensão acerca de outros interesses capazes de influenciar o desempenho das contratações.

AGRADECIMENTOS

À Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) pelo suporte financeiro à pesquisa (Projeto E26-/010.0025/2019). Agradecimentos adicionais à equipe editorial e aos avaliadores anônimos pelas suas valiosas contribuições, que repercutiram positivamente no presente artigo.

REFERÊNCIAS

- Almeida, A. A. M. D., & Sano, H. (2018). Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 89-106. <https://doi.org/10.1590/0034-7612164213>
- Araújo, S. S., Matos, L. D. S., & Ensslin, S. R. (2020). Compras públicas sob a perspectiva da avaliação de desempenho: uma revisão de literatura e agenda de pesquisa. *Gestão & Conexões*, 9(1), 99-127. <https://doi.org/10.13071/regec.2317-5087.2020.9.1.27486.99-127>
- Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Batista, M. A. C., & Maldonado, J. M. S. D. V. (2008). O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). *Revista de Administração Pública*, 42(4), 681-699. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000400003>
- Bonelli, F., & Cabral, S. (2018). Efeitos das competências no desempenho de contratos de serviços no setor público. *Revista de Administração Contemporânea*, 22(4), 487-509. <https://doi.org/10.1590/1982-7849rac2018170152>
- Bresser-Pereira, L. C. (1998). A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. *Lua Nova*, (45), 49-95. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004>
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Contract-management capacity in municipal and county governments. *Public Administration Review*, 63(2), 153-164.
- Cabral, S. (2007). Sobre a participação privada na gestão e operação de prisões no Brasil: uma análise à luz da nova economia institucional. *Organizações e Sociedade*, 14(40), 29-47. <https://doi.org/10.1590/S1984-92302007000100002>
- Cabral, S. (2017). Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: The enabling role of capabilities. *Journal of Management Studies*, 54(6), 823-853. <https://doi.org/10.1111/joms.12269>
- Cabral, S., Fernandes, A. S. A., & Ribeiro, D. B. D. C. (2016). Os papéis dos stakeholders na implementação das parcerias público-privadas no estado da Bahia. *Cadernos EBAPE.BR*, 14(2), 325-339. <https://doi.org/10.1590/1679-395147398>
- Cabral, S., & Lazzarini, S. G. (2010). Impactos da participação privada no sistema prisional: evidências a partir da terceirização de prisões no Paraná. *Revista de Administração Contemporânea*, 14(3), 395-413. <https://doi.org/10.1590/S1415-6552010000300002>

- Castro, M. C. D. A. M., & Mascena, K. M. C. A influência dos *stakeholders* no processo de compra pública sustentável em uma instituição de ensino superior. *Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*.
- Chomchaiya, S., & Esichaikul, V. (2016). Consolidated performance measurement framework for government e-procurement focusing on internal stakeholders. *Information Technology & People*, 29(2), 354-380. <https://doi.org/10.1108/ITP-12-2013-0210>
- Clarkson, M. E. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*, 20(1), 92-117. <https://doi.org/10.2307/258888>
- Creswell, J. W. (2014). *Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre as cinco abordagens* (3. ed.). Penso. 342 p.
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of Management Review*, 20(1), 65-91. <https://doi.org/10.2307/258887>
- Faria, R. E., Ferreira, M. A. M., Santos, L. M., & Abrantes, L. A. (2010). Aspectos transacionais e comportamentais dos agentes no pregão eletrônico: um enfoque na administração pública. *Revista de Economia e Administração*, 9(2), 151-169.
- Fenili, R. R. (2016). *Desempenho em processos de compras e contratações públicas: um estudo a partir da inovação e das práticas organizacionais*. (Tese de Doutorado), Universidade de Brasília, Brasília, Brasil.
- Fernandez, S. (2007). What works best when contracting for services? An analysis of contracting performance at the local level in the US. *Public Administration*, 85(4), 1119-1141. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00688.x>
- Fiani, R. (2014). Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In A. A. Gomide & R. R. C. Pires (Eds.). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas* (pp. 57-82). Ipea.
- Gomes, C. R., Osborne, P. S., & Guarnieri, P. (2020). Influências dos *stakeholders* e desempenho do governo local: uma revisão sistemática da literatura. *Revista de Administração Pública*, 54(3), 448-467. <https://doi.org/10.1590/0034-761220180256>
- Gonçalves, M. S., & Figueiredo, P. (2023). Determinantes dos prazos das compras públicas por meio de pregão eletrônico. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 28, e85792-e85792. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v28.85792>
- Guarnieri, P., & Gomes, R. C. (2019). Can public procurement be strategic? A future agenda proposition. *Journal of Public Procurement*, 19(4), 295-321. <https://doi.org/10.1108/JOPP-09-2018-0032>
- Hill, C. W., & Jones, T. M. (1992). Stakeholder-agency theory. *Journal of Management Studies*, 29(2), 131-154. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.1992.tb00657.x>

- Inamine, R., Erdmann, R. H., & Marchi, J. J. (2012). Análise do sistema eletrônico de compras do governo federal brasileiro sob a perspectiva da criação de valor público. *Revista de Administração*, 47(1), 124-139. <https://doi.org/10.5700/rausp1030>
- Jensen, P. H., & Stonecash, R. E. (2005). Incentives and the efficiency of public sector outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*, 19(5), 767-787. <https://doi.org/10.1111/j.0950-0804.2005.00267.x>
- Medeiros-Costa, C. C. (2022). The disease of corruption: missing funds and health conditions in Brazilian municipalities. *International Public Management Journal*, 25(7), 1094-1114. <https://doi.org/10.1080/10967494.2022.2072032>
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts. *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886. <https://doi.org/10.2307/259247>
- Motta, A. R. (2010). *O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro*. (Dissertação de Mestrado), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- Oliveira, M. V. D. S. S., Simão, J., & Caeiro, S. (2020). Stakeholders categorization of the sustainable public procurement system: the case of Brazil. *Journal of Public Procurement*, 20(4), 423-449. <https://doi.org/10.1108/JOPP-09-2018-0031>
- Patton, M. Q. (2014). *Qualitative research & evaluation methods: integrating theory and practice*. Sage.
- Petersen, O. H., Baekkeskov, E., Potoski, M., & Brown, T. L. (2019). Measuring and managing ex-ante transaction costs in public sector contracting. *Public Administration Review*, 79(5), 641-650. <https://doi.org/10.1111/puar.13048>
- Power, M. (2021). Modelling the micro-foundations of the audit society: organizations and the logic of the audit trail. *Academy of Management Review*, 46(1), 6-32. <https://doi.org/10.5465/amr.2017.0212>
- Reis, P. R. (2015). *Desempenho nos contratos de compras públicas: evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil*. (Tese de Doutorado), Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
- Reis, P. R., & Cabral, S. (2015). Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses. *Public Money & Management*, 35(2), 103-110. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1007704>
- Reis, P. R., & Cabral, S. (2018). Para além dos preços contratados: fatores determinantes da celeridade nas entregas de compras públicas eletrônicas. *Revista de Administração Pública*, 52(1), 107-125. <https://doi.org/10.1590/0034-7612164442>
- Ribeiro, R. B., Miranda, G. J., & Azevedo, R. R. (2020). A baixa legitimação da qualificação econômico-financeira (QEF) percebida pelos stakeholders nas licitações públicas. *Advances in Scientific and Applied Accounting*, 13(3), 185-205. <https://doi.org/10.14392/asaa.2020130310>

Schooner, S. L., Gordon, D. I., & Wherry, J. L. (2008). Public procurement systems: unpacking stakeholder aspirations and expectations. *GW Law School Public Law Research Paper* (1133234).

Spagnolo, G. (2012). Reputation, competition, and entry in procurement. *International Journal of Industrial Organization*, 30(3), 291-296. <https://doi.org/10.1016/j.ijindorg.2012.01.001>

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

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. Free Press.

CONFLITOS DE INTERESSE

Os/as autores/as não têm conflitos de interesse a declarar

CONTRIBUIÇÃO DO/DA AUTOR/A

Bárbara Campos Rodrigues: Conceituação; metodologia; investigação; curadoria de dados; análise formal; escrita – primeira redação; escrita – revisão e edição.

Paulo Ricardo da Costa Reis: Conceituação; metodologia; análise formal; escrita – primeira redação, escrita – revisão e edição; supervisão