



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTROLADORIA
MESTRADO EM CONTROLADORIA**

JÚLIO RICARDO REZENDE DA COSTA

**CONTROLE GERENCIAL: Um Estudo entre Relações
Público/Privado sob a Ótica da Teoria dos Custos de Transação**

**RECIFE
2024**

JÚLIO RICARDO REZENDE DA COSTA

**CONTROLE GERENCIAL: Um Estudo entre Relações
Público/Privado sob a Ótica da Teoria dos Custos de Transação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria da Universidade Federal Rural de Pernambuco (PPGC/UFRPE) como pré-requisito à obtenção do título de Mestre em Controladoria.

Linha de Pesquisa I: Estratégia, Desempenho e Controle.

Orientador: Prof^a. Dra. Karla Katiuscia Nóbrega de Almeida.

**RECIFE
2024**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal Rural de Pernambuco
Sistema Integrado de Bibliotecas
Gerada automaticamente, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- C838c da Costa, Júlio Ricardo Rezende
CONTROLE GERENCIAL: Um Estudo entre Relações Público/Privado sob a Ótica da Teoria dos Custos de Transação / Júlio Ricardo Rezende da Costa. - 2024.
184 f.
- Orientador: Karla Katiuscia Nobrega de Almeida.
Inclui referências, apêndice(s) e anexo(s).
- Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Rural de Pernambuco, Programa de Pós-Graduação em Controladoria, Recife, 2024.
1. Relações interorganizacionais. 2. Ente público e ente privado. 3. Instrumentos contratuais. 4. Mecanismos de controle gerencial. I. Almeida, Karla Katiuscia Nobrega de, orient. II. Título

CDD 658.151

JÚLIO RICARDO REZENDE DA COSTA

CONTROLE GERENCIAL: Um Estudo entre Relações Público/Privado sob a Ótica da Teoria dos Custos de Transação

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Controladoria da Universidade Federal Rural de Pernambuco (PPGC/UFRPE) como pré-requisito à obtenção do título de Mestre em Controladoria.

Linha de Pesquisa I: Estratégia, Desempenho e Controle.

Aprovado em: 28/02/2024

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **KARLA KATIUSCIA NOBREGA DE ALMEIDA**
Data: 02/04/2024 16:54:35-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Karla Katiuscia Nóbrega de Almeida - Orientadora
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Documento assinado digitalmente
 **ANTONIO ANDRE CUNHA CALLADO**
Data: 03/04/2024 15:20:45-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Antônio André Cunha Callado – Examinador interno
Universidade Federal Rural de Pernambuco

Documento assinado digitalmente
 **CHRISTIANNE CALADO VIEIRA DE MELO LOPES**
Data: 04/04/2024 15:32:29-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Christianne Calado Vieira de Melo Lopes – Examinadora externa
Universidade Federal de Pernambuco

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha amada família, que amo, admiro e tenho muita devoção, especialmente a minha esposa Cristina, meus filhos Ramon e Renata, e ao meus pais José Herculano e Maria José (*in memoriam*), os quais me apoiaram em todo o momento de minha trajetória.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente gostaria de agradecer a meu pai, José Herculano Filho e a minha mãe Maria José Rezende da Costa (*in memoriam*) que não mediram esforços para que eu pudesse chegar onde estou, aconselhando e sendo minha fonte de inspirações em toda a minha vida e me incentivando sobremaneira a cursar o caminho do conhecimento.

Agradeço incomensuravelmente a minha querida e amada família, Cristina Batschauer (esposa), Ramon Batschauer Rezende da Costa (filho) e Renata Batschauer Rezende da Costa (filha), os quais souberam entender os momentos de ausência em decorrência dos estudos e que me incentivaram com muito amor a percorrer esta árdua jornada, mesmo tendo que abrir mão de momentos de descontração e lazer juntos, em prol desse tão almejado sonho.

Agradeço enormemente a minha orientadora a Professora Dra. Karla Katiuscia Nóbrega de Almeida, a qual soube me encorajar em momentos difíceis, com palavras de incentivo, confiança e experiências, ajudando a trilhar este caminho e conduzindo me ao final com sua paciência e boa vontade, aliada a todo empenho que realizou para manter me motivado e confiante, e que sou muito grato.

Agradeço imensamente ao Professor Dr. Antônio André Cunha Callado, que soube orientar e expressar sua preocupação quando necessário, conduzindo sempre aos melhores caminhos, com sua experiência e sua grande boa vontade, em momentos de descontração, motivação e ensinamentos, sendo grande exemplo de professor e pessoa.

Agradeço às Professoras Dra. Carla Renata Silva Leitão e Dra. Rezilda Rodrigues Oliveira e ao Professor Dr. Aldo Leonardo Cunha Callado, os quais impactaram de grande maneira neste novo passo dado e que proporcionaram momentos de grande conhecimento e experiências, abrilhantando ainda mais o caminho percorrido e aos demais professores do curso que proporcionam todo o desenvolvimento e aprendizado aos alunos.

Agradeço às Professoras Dra. Viviane da Costa Freitag e Dra. Simone Bastos Paiva que me ajudaram a validar e refinar o roteiro de entrevistas, dedicando seu tempo e esforço em prol da pesquisa a ser desenvolvida, com conselhos que foram de grande relevância.

Agradeço aos cessionários e a arrendatária que se propuseram a participar da entrevista, fornecendo informações que foram de grande valia ao desenvolvimento da pesquisa.

Agradeço ao Sr. Joel Cajzeira Filho que incentivou o desenvolvimento desta pesquisa, fornecendo apoio sempre que possível, e palavras de apoio e atenção, abrindo portas até então trancadas, a quem admiro e presto todo o meu respeito.

Agradeço a todos que estão ao meu redor e que puderam contribuir de alguma maneira neste novo caminho traçado, em especial ao meu sogro Luiz Batschauer e minha sogra Veronica Batschauer.

Agradeço aos colegas de turma, Wagner Felipe Galindo Valentin, Pablo Henrique Sales da Silva e Paula Rafaella Santos do Nascimento, que comigo compartilharam momentos de aprendizado em sala e de conversas informais fora dela, incentivando uns aos outros a quebrar os obstáculos surgidos no caminho e também aos colegas José Rodrigues Batista da Silva, Andrea Florêncio Gama e Patrícia Fernanda da Silva Trajano, que estiveram comigo em sala de aula, participando do aprendizado e de experiências.

Agradeço por fim, ao Programa de Pós Graduação em Controladoria da Universidade Federal Rural de Pernambuco por ter proporcionado todo o conhecimento aprendido neste Curso de Mestrado e que levarei para a vida.

“A vida é cheia de desafios que nos fazem crescer e evoluir”

(Arthur Schopenhauer)

RESUMO

A Teoria dos Custos de Transação, desenvolvida por Williamson na década de 70, a qual estuda a cooperação entre empresas numa relação interorganizacional para se possibilitar que os custos da transação sejam mitigados, foi a teoria utilizada no presente trabalho. Além da possibilidade de se mitigar custos, existe nessa teoria a busca por uma maior eficiência econômica, que poderá gerar uma maior estabilidade na relação inter partes. Essa teoria em sua essência baseia-se nas características que podem estar presentes nas transações – a frequência, a incerteza e a especificidade de ativos – e na forma de governança que é atribuída à relação (hierarquia, mercado e híbrida). Este aspecto é muito importante para as relações sejam elas privadas e mesmo entre uma organização privada com um ente público, isto porque as organizações públicas devem buscar em seus serviços economia aliada à eficiência para oferecer aos usuários um serviço de qualidade. Diante da importância atribuída aos custos nas transações e o valor que um ente público deve dar à uma maior eficiência e eficácia da verba e do bem público, este estudo buscou como objetivo geral identificar os controles gerenciais usados para mitigar riscos que possam ocorrer nas relações contratuais entre uma Organização Militar e seus cessionários/arrendatários sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação. Para se fazer esta pesquisa, foi utilizado estudos de casos de forma múltipla das cinco empresas citadas, escolhendo as por conveniência e voluntariado, e posteriormente sendo realizada análise de documentos da transação, entrevistas e observações diretas, com a análise do conteúdo de cada caso e posteriormente comparando-os. Frente aos resultados, destacou que a incerteza nas relações, num espectro mais amplo, é baixa, pois há a preocupação da Administração pública em sanar falhas contratuais. Outra característica que se sobressai é que na maioria dos casos estudados há especificidade de ativos, prevalecendo a de ativo humano, mas a característica que mais se destaca é a da formalidade presente nas relações. A frequência apurada nos casos é recorrente, havendo uma certa flexibilidade da Administração Pública nos contratos, fato que mitiga a possibilidade de baixo desempenho do cessionário/arrendatário, o que também pode ser um risco à relação. Além desse risco, há outros, tanto relacionais (cessionário poder empregar parente, poder fundir) como de desempenho (incertezas, destinação exclusiva, atendimento exclusivo). Quanto aos mecanismos de controle levantados, notou-se haver *ex ante* (planilha de custos, horário de funcionamento determinado, fiscais de contratos determinados, entre outros) e *ex post* (lista de vendas/serviços realizados, medidas de sustentabilidade, sanções, entre outras). Concluindo, nota-se que existem riscos na relação entre o ente público e os entes privados, como incertezas em decorrência de ambientes incertos, a destinação exclusiva do bem público ao fim contratado, o atendimento exclusivo ao público interno, a inadimplência, a possibilidade de fundir-se, a incompletude contratual com a flexibilização de cláusulas e a possibilidade de emprego de parente dos agentes públicos e para reduzir esses riscos foram criadas medidas mitigadoras por parte do ente privado com a introdução de novos produtos ou melhora nos serviços e por parte do ente público a impossibilidade de haver inadimplência maior que 30 dias por parte dos clientes militares, a impossibilidade de emprego de parentes dos agentes públicos responsáveis pela contratação ou dele próprio, a impossibilidade de sublocação, imposição de sanções em casos de descumprimento contratual por parte do ente privado e uma maior completude contratual. Denota-se assim que quanto mais

recentes os instrumentos contratuais, mais completos são e que ainda há lacunas contratuais, mas que essas podem ser resolvidas, desde que exista o interesse das partes na continuidade da relação. Desta forma, o estudo contribuiu na abordagem sob um aspecto pouco explorado, o da Teoria dos Custos de Transação aplicada a contratos realizados entre um ente público e entes privados, demonstrando aspectos que suscitam muitas questões ainda e que precisam ser reforçadas.

Palavras-Chave: Relações interorganizacionais. Ente público e ente privado. Instrumentos contratuais. Mecanismos de controle gerencial.

ABSTRACT

The Theory of Transaction Costs, developed by Williamson in the 70's, which studies the cooperation between companies in an interorganizational relationship to enable transaction costs to be mitigated, was the theory used in this work. In addition to the possibility of mitigating yourself. In this theory, there is a search for greater economic efficiency, which can generate greater stability in the relationship between the parties. This theory, in its essence, is based on in the characteristics that may be present in the transactions – the frequency, the uncertainty and the specificity of assets – and in the form of governance that is attributed to the relationship (hierarchy, market, and hybrid). This aspect is very important for relationships, whether private or even between a private organization and a public entity, because public organizations must seek in their services economy combined with efficiency to offer users a quality service. In view of the importance attributed to transaction costs and the value that a public entity should give to greater efficiency and effectiveness of the budget and the public good, this study sought as a general objective to identify the managerial controls used to mitigate risks that may occur in the contractual relations between a Military Organization and its assignees/lessees from the perspective of the Transaction Cost Theory. To carry out this research, multiple case studies of the five companies mentioned were used, choosing them for convenience and volunteering, and later being carried out analysis of transaction documents, interviews and direct observations, with the analysis of the content of each case and later comparing them. In view of the results, he pointed out that the uncertainty in relations, in a broader spectrum, is low, as there is a concern of the Public Administration to remedy contractual failures. Another characteristic that stands out is that in most of the cases studied there is specificity of assets, prevailing that of human assets, but the characteristic that stands out the most is the formality present in the relationships. The frequency found in the cases is recurrent, with a certain flexibility of the Public Administration in the contracts, a fact that mitigates the possibility of low performance of the assignee/lessee, which can also be a risk to the relationship. In addition to this risk, there are others, both relational (assignee being able to employ a relative, being able to merge) and performance (uncertainties, exclusive destination, exclusive service). As for the control mechanisms raised, it was noted that there were ex ante (cost spreadsheet, determined opening hours, inspectors of certain contracts, among others) and ex post (list of sales/services performed, sustainability measures, sanctions, among others). In conclusion, it is noted that there are risks in the relationship between the public entity and the private entities, such as uncertainties due to uncertain environments, the exclusive destination of the public good for the contracted purpose, the exclusive service to the internal public, default, the possibility of merging, the contractual incompleteness with the flexibility of clauses and the possibility of employing a relative of the public agents and to reduce these risks, mitigating measures were created by the private entity with the introduction of new products or improvement in services and by the public entity the impossibility of default of more than 30 days by military customers, the impossibility of employing relatives of the public agents responsible for the hiring or himself, the impossibility of subleasing, imposition of sanctions in cases of breach of contract by the private entity and greater contractual completeness. Thus, it is noted that the more recent the contractual instruments, the more complete they are and that there are still contractual gaps, but that these can be resolved, as long as there is an interest of the parties in the

continuity of the relationship. In this way, the study contributed to the approach under a little explored aspect, that of the Theory of Transaction Costs applied to contracts made between a public entity and private entities, demonstrating aspects that raise many questions that still need to be reinforced.

Key words: Interorganizational relations. Public and private entities. Contractual instruments. Management control mechanisms.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Aspectos necessários a terceirização	28
Quadro 2 – Análise da relação diádica entre o ente público e o privado	32
Quadro 3 – Síntese das Tipologias de Controle Gerencial	51
Quadro 4 – Variáveis.....	60
Quadro 5 – Assinatura dos contratos e entrevistas	63
Quadro 6 – Perfil dos proprietários/empresas analisados	70
Quadro 7 – Conteúdo do Roteiro de Entrevistas	74
Quadro 8 – Características do contrato da Barbearia	80
Quadro 9 – Características do contrato do Espaço fotográfico	85
Quadro 10 – Características do contrato do Bazar interno	89
Quadro 11 – Características do contrato da Cantina	93
Quadro 12 – Características do contrato do Bazar externo	97
Quadro 13 – Comparação e Atributos dos contratos de acordo com a TCT	101
Quadro 14 – Mecanismos de controle gerencial do contrato da Barbearia	107
Quadro 15 – Mecanismos de controle gerencial do contrato do Espaço fotográfico	118
Quadro 16 – Mecanismos de controle gerencial do contrato do Bazar interno.....	125
Quadro 17 – Mecanismos de controle gerencial do contrato da Cantina	134
Quadro 18 – Mecanismos de controle gerencial do contrato do Bazar externo	142
Quadro 19 – Análise Comparativa dos mecanismos de controle encontrados	150

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SEF	Secretaria de Economia e Finanças
DEC	Departamento de Engenharia e Construção
SEGES MP	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento
MEI	Micro Empreendedor Individual
ME	Micro Empresa
EPP	Empresa de Pequeno Porte
DOU	Diário Oficial da União
CONSU/UFRPE	Conselho Universitário Universidade Federal Rural de Pernambuco
CEP	Comitê de Ética Pública
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
GRU	Guia de Recolhimento da União
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IGP-M	Índice Geral de Preços do Mercado
OM	Organização Militar
TCT	Teoria dos Custos de Transação

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 Justificativa	15
1.2 Contextualização do problema de Pesquisa	21
1.3 Objetivos	26
1.3.1 Objetivo Geral	26
1.3.2 Objetivos Específicos	26
2. REFERENCIAL TEÓRICO	27
2.1 Relacionamentos Interorganizacionais na Gestão pública	27
2.2 Relacionamentos Inteorganizacionais pela Lente da Teoria dos Custos de Transação	36
2.3.1 Características da Transação e Formas de Governança	42
2.3 Controle Gerencial e suas Tipologias	46
2.4 Mecanismos de Controle Gerencial	52
2.5 Estudos Correlatos	54
3. METODOLOGIA	56
3.1 Tipologia da Pesquisa	57
3.2 Categorias de Estudo	59
3.3 Critérios de Elegibilidade dos Casos Estudados	62
3.3.1 Perfil das empresas e dos proprietários/gestores	64
3.3.1.1 Barbearia	64
3.3.1.2 Espaço fotográfico	65
3.3.1.3 Bazar interno	66
3.3.1.4 Cantina	68
3.3.1.5 Bazar externo	69
3.3.1.6 Análise comparativa dos estudos	70
3.4 Coleta das Informações	71
3.5 Técnica de Análise das Informações	76
3.6 Procedimentos Éticos	78
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE RESULTADOS	78

4.1 Caracterização dos Serviços Contratados nas Relações Interorganizacionais Estudadas sob a Ótica da Teoria dos Custos de Transação	79
4.1.1 Barbearia	79
4.1.2 Espaço Fotográfico	84
4.1.3 Bazar interno	88
4.1.4 Cantina	92
4.1.5 Bazar externo	96
4.1.6 Análise comparativa das características encontradas	100
4.2 Mecanismos de Controle Gerencial nas Relações Inteorganizacionais Estudadas durante as fases <i>ex ante</i> do contrato e execução (<i>ex post</i>) da contratação	104
4.2.1 Barbearia	104
4.2.2 Espaço Fotográfico	116
4.2.3 Bazar interno	122
4.2.4 Cantina	131
4.2.5 Bazar externo	140
4.2.6 Análise comparativa	148
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	156
5.1 Conclusões	156
5.2 Sugestão para Estudos Futuros	160
REFERÊNCIAS	162
APÊNDICE A – ROTEIRO DE PERGUNTAS	178
ANEXO I - Parecer nº 6.234.435, do Comitê de Ética, de 11 de agosto de 2023	180

1. INTRODUÇÃO

1.1. Justificativa

Hoje muito se discute sobre políticas públicas para o controle de gastos ou mesmo o gasto eficiente do dinheiro público (Salvador; Teixeira, 2014). Isto é fruto de legislações criadas no século passado para melhorar o modelo burocrático implantado (Oiticica; Barbosa, 2021). O passar do tempo fez com que a população brasileira se atentasse mais às verbas destinadas ao público em geral. Assim, ao debruçar sobre a literatura a respeito desse tema, observa-se que o ente público é focado pelas lentes da população, principalmente depois de diversos casos de desvios de verbas públicas através de fraudes e corrupção de agentes públicos (Silva; Abreu; Couto, 2017).

Em contrapartida a esses desvios, foram criados mecanismos de controle e fiscalização nas últimas décadas entre os quais o Decreto-Lei nº 200/67 (Reforma Administrativa do Estado), a Lei 8.429/93 (Lei de Improbidade Administrativa), a Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), Portal da Transparência (criado pela Controladoria Geral da União no ano de 2004), Lei 12.527/11 (Lei de Acesso a Informação) e a própria Constituição Federal de 1988.

Karpa *et al.* (2021) entendem que o desenvolvimento da sociedade e das esferas individuais é impossível sem a criação de leis e regras. Desta forma, o legislador criou muitas normas para poder controlar o patrimônio público, sendo que este controle ocorre de forma contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial (Krein; Wernke; Zanin, 2020).

Capovilla *et al.* (2018) entendem que uma gestão pública eficiente, eficaz e transparente desperta cada vez mais o interesse pela governança dos entes a realizar ações afirmativas. Rose-Ackerman (2017) entende que governança tem um conceito muito ambíguo e cheio de significados. Em termos normativos, uma boa governança, segundo Buta e Teixeira (2020, p. 371) “[...] representa as condições ideais de governança a serem perseguidas, condições estas que têm sido cada vez mais infladas, a ponto de se tornarem uma panaceia para diversos males sofridos ao redor do globo”.

Uma boa governança pública deve ter princípios que são permeados pela transparência, responsabilidade, liderança, integridade, integração e compromisso (Marques, 2007). Em outras palavras Grindle (2017) discorre que a equidade, a

participação social, a democracia, a inclusão e o respeito aos seres humanos é condição *sine qua non*, além dos conceitos relativos à efetividade, *accountability*, transparência e legalidade para uma governança de boa qualidade.

O legislador pátrio, ao reescrever nossa Carta Magna não deixou de fora da Administração Pública esses conceitos. Tais aspectos estão insculpidos no artigo 37, XXI, da Constituição Federal, onde narra também que a Administração Pública para a manutenção das condições da contratação, deve preservar o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e, também, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Brasil, 1988).

Além dos princípios observados na Constituição Federal de 1988, existe a necessidade do ente público se relacionar para alcançar suas metas e objetivos. Ele o faz através das relações interorganizacionais que, nas palavras de Rodrigues (2020), são interações ou relacionamentos entre organizações diferentes, priorizando uma atuação em conjunto, espontaneamente ou mesmo por alguma motivação formal para alcançarem seus objetivos.

As relações inteorganizacionais são regidas por um contrato e segundo Nóbrega (2009), eles são um dos instrumentos mais importantes para se garantir trocas na economia, e neles são estabelecidos as normas e as contingências a serem seguidas, além dos interesses e salvaguardas para se mitigar os riscos nessas relações.

Os contratos do setor público são permeados de dificuldades de compreensão, rodeados num ambiente de incerteza e informações incompletas (Nóbrega, 2009), isto porque o objeto se trata de um bem público, e que sob uma má gestão pode ocasionar responsabilidades administrativas e penais. Eles buscam minimizar os possíveis riscos, todavia não há um contrato que possa ser considerado completo. Todavia, segundo Mastrobuono (2019), a ocorrência de riscos previstos ou até mesmo de fatores que não são previstos nos contratos podem gerar um impacto tão negativo que venha induzir à sua inviabilidade econômico-financeira do projeto, podendo causar um enorme prejuízo ao interesse público.

Os estudos que discorrem sobre as relações interorganizacionais entre o ente público e o privado são escassos se comparados aos da literatura existente sobre os negócios exclusivos entre entes privados (Fiani, 2013). Esta ideia é corroborada por

Johansson e Siverbo (2011) ao discorrerem que a terceirização de serviços do setor público tem aumentado, todavia as pesquisas ainda se concentram nas relações entre entes privados.

As mudanças institucionais da sociedade com o passar dos anos e diante o cenário que o país se encontrava e também em decorrência das reformas introduzidas pelo Estado, a terceirização de serviços no setor público surgiu, com o governo diminuindo seus quadros e transferindo a responsabilidade de serviço não estratégicos à iniciativa privada, ofertando serviços de qualidade, gerando maior eficiência e eficácia do dinheiro público (Santos; Andrade; Lima, 2019).

De acordo com Di Pietro (2005, p. 19), “a terceirização é vocábulo emprestado à vida empresarial para designar os antigos contratos de obras, serviços e fornecimentos, desde longa data utilizados pela Administração Pública”. A Lei 14.133/21 e a Lei 10.520/2002 são as leis principais que regulam o instituto da terceirização e locação de serviços para o Setor Público como forma de auxiliar na realização de suas atividades. Di Pietro (2008) confere que é através da licitação que o Estado delega competências para empresas privadas, algumas atividades de apoio à prestação do serviço público, isto com o fim de melhor desempenhar as competências institucionais do Estado.

A legislação pátria estabelece diversas modalidades de licitação para a Administração Pública, das quais cita-se a concorrência, pregão, diálogo competitivo, concurso e leilão. Para aquisição de bens e serviços comuns poderá ser adotado o pregão, o qual, de preferência na forma eletrônica. A legislação castrense, como parte da Administração Pública também é regida por essas leis, todavia tem suas peculiaridades, como a prerrogativa de poder instituir portaria com poder normativo, entre as quais poder licitar cessões de uso de imóveis de sua responsabilidade a título oneroso ou gratuito, mediante contrato, a atividades de apoio, com o objetivo de dar suporte às suas atividades.

De acordo com Meer-Kooistra e Vosselman (2000) as considerações estratégicas, assim como acesso a matérias-primas específicas, os componentes, o conhecimento ou mesmo o esforço para aumentar a flexibilidade, ou trocar habilidades, também podem desempenhar um papel nas decisões de terceirizar ou não um serviço.

A Administração Pública Militar ao terceirização serviços, assim como no restante

do setor público, busca reduzir os custos e aumentar a eficiência do serviço prestado, além da redução da folha salarial, contribuindo para a diminuição do limite constitucional.

Williamson (1985) entende que a economia está diretamente ligada às informações sobre os custos, isto porque tais dados são de grande importância para os gestores na tomada de decisão, os quais devem seguir a realidade da organização. Isto é um reflexo que pode ser explicado pela Teoria dos Custos de Transação, que segundo Pacheco *et al.* (2018), tem o condão de analisar e identificar os custos envolvidos numa transação, os quais a depender do tipo do serviço ou produto, podem ou não ser significativos.

A Teoria citada considera a racionalidade limitada e também sobre o oportunismo - características do indivíduo – como pressupostos comportamentais das partes contratantes, assim como a incerteza, a frequência e a especificidade dos ativos, como características das transações (Pacheco *et al.*, 2018). De acordo com Ding, Dekker e Groot (2013) a especificidades de ativos, a incerteza ambiental e a frequência são as principais características que geram riscos na relação.

Neves (2020) em seu estudo ao discorrer sobre a especificidade de ativos, asseverou que nos serviços de terceirização de limpeza e conservação do Ministério Público do Trabalho de Santa Catarina o nível foi baixo, em decorrência da baixa necessidade de ajustes ou mesmo de adaptações para padrões específicos.

No presente estudo, os serviços abordados são serviços auxiliares que a própria Administração Pública poderia desenvolver, desde serviços alimentícios a fotográficos, todavia os custos envolvidos seriam maiores do que com a terceirização. Alguns desses serviços tem uma certa especificidade de ativos, com necessidade de conhecimento técnico como condição de participação e funcionamento do estabelecimento para o certame público.

A própria Organização Militar poderia desenvolver tais serviços, mas como afirmado, provavelmente haveria custos maiores, pois necessitaria habilitar pessoal interno ou alocar recursos humanos em locais não previstos, reformar os locais, preocupar-se com alvarás e licenças de outros órgãos. Ao licitar os locais, a Administração Militar consegue ao mesmo tempo angariar fundos a serem investidos na própria Força Terrestre e manter a conservação do local.

Ao terceirizar os serviços, a Administração Militar está sujeita a riscos relacionais e de desempenho dos entes privados, que por um motivo ou outro podem deixar de cumprir seus deveres da relação. Numa relação há riscos, que de acordo com a literatura podem ser relacionais ou de desempenho (Das; Teng, 1996; Ring; Van de Ven, 1992; Ding; Dekker; Groot, 2013). Esses riscos são oriundos de comportamentos oportunistas ou mesmo do não cumprimento de metas ou objetivos.

Os riscos relacionais se apresentam quando as organizações não conseguem alinhar seus objetivos na obtenção de ganhos comuns, associando-se a muitos casos ao comportamento oportunista (Anderson; Dekker, 2014). De acordo com Johansson, Siverbo e Camen (2016), em decorrência do oportunismo que possa surgir de uma das partes, aliada à incompletude dos contratos, o controle gerencial aparece como alternativa para se lidar com as contingências da transação e também com os potenciais riscos de uma possível falta de cooperação.

Os riscos de desempenho surgem de falhas em se alcançar objetivos mútuos mesmo existindo cooperação entre as partes (Anderson; Dekker, 2014). Por isso, as organizações necessitam coordenar as suas atividades, a partir de informações claras e precisas sobre a capacidade e competência das empresas contratadas, fornecendo conjuntamente, dados reais de suas demandas de sua organização (Johanssen; Siverbo, 2011).

Ferreira e Oliveira (2021) afirmam que existem situações que podem ocorrer, as quais são capazes de dificultar o desempenho nas estratégias implantadas para concretização dos objetivos planejados, fazendo-se necessário que a estrutura de planejamento seja composta, por mecanismos de controle, sendo estes destinados a verificar as ações se executadas.

Em outras palavras, observa-se que os contratos tem um papel de grande importância como mecanismo de controle para a Administração Pública sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação.

Assim, a relevância do presente estudo pode ser justificada na apresentação de características e mecanismos de controle de alguns contratos realizados entre o ente privado e o Poder Público, no caso em tela representado por uma Organização Militar do Exército Brasileiro, da Região Nordeste do Brasil. Além disso, busca-se demonstrar os

retornos que podem advir da cessão de uso, mediante uma remuneração mensal destinada aos cofres da União, que se for visto de forma ampla ou global, geram um montante que pode ser aplicado em benefício da própria Força Terrestre, conforme prevê a legislação vigente. Desta forma, investigar a configuração do controle gerencial desses relacionamentos, além do contrato, é importante para melhorar a compreensão das mudanças provocadas por eles e conseqüentemente, mitigar os riscos relacionais e de desempenho existentes nesses acordos/contratos por meio dos mecanismos de controle.

A ideia da Administração Pública se propor a cessionar seus locais a um ou mais particulares ou empresas em troca de um valor avençado, ainda demonstrando que está agindo dentro da legalidade, pode gerar uma certa desconfiança por parte da população e surgem dúvidas, tais como: O processo é válido e há previsão legal para tal ato? Para onde está indo o dinheiro recebido? Existe fiscalização do contrato para que seja cumprido da melhor forma possível? As respostas dessas e de outras perguntas que podem surgir no decorrer da pesquisa deverão ser respondidas no decorrer do estudo.

Na presente pesquisa se espera demonstrar uma parceria existente entre o ente público e o privado, que se vale dos meios que o Estado têm para suprir as suas necessidades, em troca de um retorno monetário aos cofres públicos. Busca-se ouvir apenas um lado contratual, o do ente privado, aja vista a dificuldade em se ouvir o representante do ente público.

Desta forma, faz-se necessário demonstrar por meio de uma maior transparência em todos os atos do processo, os mecanismos de controle gerencial adotados, além de expor os procedimentos para controle da execução contratual. Petersen *et al.* (2019) discursam que os resultados de pesquisas prévias tendem a informar que os custos de transação e os fatores relacionais e institucionais, devem influenciar na escolha de mecanismos de controle gerencial a ser implantado, isto porque eles ajudam a diminuir os riscos na contratação e permitem que os contratos atinjam os objetivos traçados.

De acordo com Cäker e Siverbo (2011), devido à complexidade na qual o setor público brasileiro está inserido e os controles gerenciais desses ambientes, é necessário realizar estudos de caso, os quais permitirão confirmar ou mesmo ampliar o conhecimento existente com base em uma compreensão mais abrangente de seus contextos.

Neves (2020) em seu estudo de caso sobre os serviços de limpeza de um órgão do setor público brasileiro observou os atributos da transação, identificando os mecanismos de controle que estavam presentes tanto na fase exploratória, como no contrato, e posteriormente na própria execução contratual, abordando a análise da configuração de controle e de seus determinantes como consequência dos desafios de cooperação e de coordenação das atividades. Druck *et al.* (2018) asseguram que ainda pouco se sabe a respeito do controle gerencial nos relacionamentos de terceirização de serviços dos órgãos públicos brasileiros, assim como pesquisas abordando os contratos entre empresas terceirizadas e o ente público para a prestação de atividades auxiliares.

Desta forma, como forma de se confirmar ou não os estudos literários, torna-se imperioso discutir como acontece o processo e quais são os mecanismos de controle gerenciais envolvidos na execução de um contrato entre o ente público e o ente privado, pois afinal de contas, é dinheiro do contribuinte. Essa discussão avança por verificar os conflitos que podem existir nessas contratações, do ponto de vista do cessionário/arrendatário que ofertará o serviço/produto objeto do contrato, após o interesse do ente público na realização de uma licitação. Além disso, torna-se oportuno levantar mecanismos de controle gerencial que possam ajudar na melhoria do processo como um todo.

A originalidade da presente pesquisa é demonstrada ao se discutir informações atinentes aos estudos que investigam os contratos públicos, na perspectiva da Teoria dos Custos de Transação e os mecanismos de controle existentes entre as partes, no caso representado por uma Organização do Exército Brasileiro e entes privados, por meio da cessão de uso/arrendamento de serviços dessas relações, sob o ponto de vista dos entes privados envolvidos (Barbearia, Espaço fotográfico, Bazar interno, Cantina e Bazar externo), aja vista o estudo sobre o tema ser pouco explorado na literatura no contexto público.

1.2 Contextualização do problema de Pesquisa

Ao ente público muitas vezes não se é dada a devida importância nas relações

contratuais, entretanto esse cenário parece estar mudando, e ele está cada vez mais sob a mira da população (Capovilla *et al.*, 2018).

Este interesse maior nas ações do ente público pode ser reflexo das mudanças econômicas e culturais às quais o país está vivendo (Cardoso Júnior, 2011). A população brasileira aos poucos está prestando mais atenção aos detalhes antes ignorados. Uma obra já não é mais vista apenas como algo que um político fez, mas vista com interesse por todos: se realmente havia sentido dela estar naquele local, no quanto foi gasto, qual material foi utilizado, se as leis – trabalhistas ou outras - foram cumpridas, dentre outros diversos fatores que podem chamar atenção para as contratações na Administração Pública. Este interesse crescente pode ser fruto de mecanismos criados para dar maior transparência aos atos públicos ou mesmo porque está se criando o hábito de se ter maior controle do dinheiro público.

Há diversas relações que podem surgir entre o público e o privado - acordos de cooperação, licitações, cessões de uso, arrendamentos entre tantos outros instrumentos normativos - todavia é por meio de contratos que são firmados acordos e parcerias entre o ente público e o privado. Os contratos são os instrumentos mais utilizados para celebrar os acordos e segundo Singh, Baird e Mathiassen (2018), podem alinhar os interesses entre as partes, explicando suas obrigações e direitos e ainda podem controlar seus comportamentos.

Para Gomes (2007), o contrato é uma espécie de negócio jurídico que se distingue, na formação, por exigir a presença de pelo menos duas partes. Contrato é, portanto, um negócio jurídico bilateral ou plurilateral. Estes têm como função reduzir as incertezas que permeiam a ação destes agentes.

Os contratos são classificados em função das obrigações que implicam aos agentes, de como são formados, das prestações que geram para os envolvidos e dos requisitos específicos e particulares. Esses contratos podem originar custos que não estavam previstos originalmente. Tais custos são chamados de custos de transação.

De acordo com Williamson (1985, p. 1) uma transação é o evento que ocorre quando “[...] um bem ou serviço é transferido através de uma interface tecnologicamente separável”, podendo ser estudado enquanto relação contratual, desde que envolva compromissos entre seus agentes participantes.

Os custos de transação, desta forma, são, nas palavras de Pondé, Fagundes e Possas (1997) o gasto de recursos econômicos para se planejar, adaptar e também monitorar as interações entre os envolvidos, garantindo o cumprimento dos termos do contrato, de forma satisfatória para as partes e atendendo a sua funcionalidade econômica.

Williamson (1991) desenvolveu a Teoria dos Custos de Transação segundo a qual os atributos das transações questionam quais estruturas de governança são mais adequadas para organizar as transações e por quê, além de examinar o ativo como atributo de projeto de investimento individual. Desta forma, a Teoria dos Custos de Transação tenta avaliar a relação contratual entre as partes simetricamente (Williamson, 1991).

Ao saber que nas transações ocorrem riscos, e que eles podem onerar ou trazer vantagens às partes envolvidas, este estudo se propõe a discutir sobre os mecanismos de controle e impactos de um contrato entre um ente privado e um ente público.

Os riscos relacionais são os riscos que podem ocorrer entre as relações interorganizacionais, desde comportamentos oportunistas a de interesse próprio por parte de suas contrapartes comerciais (Williamson, 1985) e os riscos de desempenho pode ser caracterizado como a possibilidade de uma das partes da relação não conseguir cumprir com sua obrigação relacional (Anderson; Dekker, 2014).

Das e Teng (1996), Ring e Van de Ven (1992) e Williamson (1985, 1991) estudaram os riscos relacionais que podem existir entre as partes, assim como Ding, Dekker e Groot (2013) e Das e Teng (1996, 2001) estudaram a respeito dos riscos de desempenho que podem surgir de uma relação.

Neste propósito, observar-se-á alguns contratos estabelecidos entre uma Organização Militar do Exército Brasileiro, situada no nordeste brasileiro. Trata-se de uma pesquisa onde deverão ser explorados os riscos oriundos da relação entre o ente público e o ente privado, além do instrumento normativo – contrato e dentro dele mecanismos de controle - que mitigam os riscos envolvidos, limitando os comportamentos oportunistas das partes, disciplinando a relação, onde cada um cumpre com seu papel de forma correta.

A literatura sobre relações interorganizacionais aborda dois tipos de riscos nas

transações: o risco relacional e o risco de desempenho. O risco relacional, conforme Silva e Beuren (2020, p. 8) “[...] ocorre quando os parceiros da rede não cooperam, ou seja, são munidos por comportamento oportunista”. Cheng (2011) informa que o risco relacional pode ser medido pelo comportamento oportunista, nos conflitos na rede, na assimetria de poder. Das e Teng (2001) entendem que o risco relacional é como a probabilidade e consequências de não se ter uma cooperação satisfatória, em decorrência de comportamentos oportunistas de ambas as partes. Tais comportamentos, podem ser expressos por trapaçagens, esquivas, distorções e apropriações indevidas, dentre outros, onde o interesse individual sobressai sobre o coletivo (Das; Teng, 2001).

Por sua vez, o risco de desempenho está relacionado com a performance da empresa em um nível inferior ao que se espera pela associação à rede (Silva; Beuren, 2020). Das e Teng (2001) discorrem que fatores como mudanças de políticas governamentais, falta de competência, alta rivalidade, flutuação de demandas podem influenciar o desempenho, mesmo havendo cooperação entre as empresas. Estes riscos, de acordo com Ding, Dekker e Groot (2013) decorrem, na maioria das vezes, da especificidade de ativos, da incerteza ambiental e da frequência de transações.

Corroborando o afirmado, Das e Teng (2001) narram que os riscos de desempenho estão presentes quando não se atinge os objetivos da aliança, mesmo existindo uma boa cooperação entre as parceiras. Dekker, Sakaguchi e Kawai (2013) reforçam que os riscos são caracterizados por uma falta de cooperação entre os parceiros da rede e também por falhas de desempenho. Como forma de minimizar estes riscos, uma solução é a formalização de contratos para alinhar os interesses entre as partes, deixando claro os direitos e as obrigações, além de controles dos comportamentos (Singh; Baird; Mathiassen, 2018).

O controle gerencial é uma forma de se mitigar os riscos que podem surgir nas relações. Esse controle é caracterizado por ser o processo no qual os gestores asseguram que recursos serão obtidos e utilizados de forma eficiente para se poder realizar os objetivos organizacionais, antecipando condições que possam ocorrer diante um ambiente de mudanças (Johnson; Kaplan, 1993; Simons, 1995; Anthony; Govindarajan, 2004). Para isso é necessário que sejam estabelecidos mecanismos de controle gerencial para o desenvolvimento desse controle.

Panosso *et al.* (2020) asseguram que os mecanismos de controles gerenciais são os responsáveis pelas informações utilizadas para controlar as atividades da empresa e dar subsídios para as tomadas de decisões. Os mecanismos podem coexistir, havendo uma variada possibilidade de combinações, sendo sua utilização explicada por aspectos relacionados à transação e ao próprio relacionamento (Ditillo *et al.*, 2015).

Adicionalmente, Grabner e Moers (2013) atestam que sistemas de controle gerencial ocorrem quando seus mecanismos são interdependentes, significando que os benefícios de uma mecanismo de controle gerencial depende do uso de outro. Nesta perspectiva, entende-se que mecanismos de controle gerencial aplicados no monitoramento da relação inteorganizacional, tais como *open book accounting* e empregadas no contexto privado, também podem ser encontradas nos relacionamentos entre a Administração Pública e um ente privado.

O *open book accounting*, de acordo com DhaifAllah *et al.* (2016) é uma ferramenta que é aplicada com a intenção de se atingir metas no custo, favorecendo então o gerenciamento da relação de custos interorganizacionais.

Mohr (2010) entende que nos princípios do *open book accounting* os parceiros da rede geralmente precisam abrir seus registros financeiros para seus colaboradores, o que leva a uma melhor parceria e confiança. Kajüter e Kulmala (2005) dissertam que o *open book accounting* fornece informações de dois tipos: visando garantir confiança e visando dominar eventos de forma colaborativa, todavia Fehr (2015) assegura que o *open book accounting* não ocorre de forma espontânea, sendo que o objetivo primordial será a otimização dos custos, podendo haver em decorrência do uso desse mecanismo a reivindicação de reajustes de preços.

O *open book accounting*, de acordo com a literatura, permite a troca de informações usadas para influenciar a troca e o fluxo de informações e também os produtos entre as empresas (Mouritsen; Hansen; Hansen, 2001) e de acordo com Souza e Rocha (2009), informações essas de custos e, conseqüentemente, de resultados.

Fernandes, Fernandes e Fernandes (2015) em seu estudo informam que o *open book accounting* pode contribuir para resolver inúmeros problemas sociais, além de promover uma competitividade das empresas envolvidas em relacionamentos interorganizacionais, destacando o caráter utilitário, social e contemporâneo do *open*

book accounting ao permitir conhecimentos sobre a saúde econômica e financeira das empresas. Dessa forma o *open book accounting* é uma ferramenta de controle gerencial que visa oferecer um maior comando na relação interorganizacional. Existe também a possibilidade de ser criado sistemas de recompensas e sanções como um mecanismo de controle para as relações interorganizacionais.

Portanto, o presente estudo busca averiguar dois pontos principais: as características existentes e os mecanismos de controle gerencial para mitigar os riscos que podem estar presentes numa relação entre o ente público e privado. Por sua vez, essa relação interorganizacional tem como objeto serviços e/ou bens cujas características, analisadas pela ótica da Teoria dos Custos de Transação, pode lançar luzes para entender os riscos presentes e as configurações de controle adotadas na execução contratual. Desta forma, surge o seguinte questionamento: Quais são os controles gerenciais usados para mitigar os riscos nos contratos públicos entre uma Organização Militar e seus cessionários/arrendatário?

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo Geral

A pesquisa busca como objetivo geral identificar os controles gerenciais usados para mitigar riscos que possam ocorrer nas relações contratuais entre uma Organização Militar e seus cessionários/arrendatários sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação.

1.3.2 Objetivos Específicos

No intuito do objetivo geral urge destacar os seguintes objetivos específicos:

- Caracterizar os serviços contratados nas relações interorganizacionais estudadas, sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação.
- Descrever os mecanismos de controle gerencial para as relações inteorganizacionais estudadas durante as fases *ex ante* do contrato e execução (*ex post*) da contratação.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Relacionamentos Interorganizacionais na Gestão pública

Os relacionamentos interorganizacionais estão sendo abordados cada vez mais pela literatura, principalmente como uma forma para se minimizar custos, aumentar lucros e compartilhar riscos (Andrade; Arantes; Castro, 2020).

Balestrin e Verschoore (2007) entendem que numa relação entre duas organizações privadas a existência de objetivos comuns é fundamental para a complementaridade e o nível de interação das partes é essencial na comunicação e conhecimento da complementaridade, sendo que os mecanismos de coordenação são de suma importância e os espaços de interação, um elo entre a conectividade e a interação.

No contexto de relação interorganizacional entre o ente público e o privado, os objetivos podem ser distintos, existindo vontades e necessidades diferentes das partes, todavia, assim como no ente privado, há a necessidade da formulação de contratos para gerir a relação. Na perspectiva pública, esses relacionamentos interorganizacionais podem se materializar em contratos de terceirização, de cessão de uso e de arrendamento, dentro outros.

Geralmente se observa na literatura a terceirização como uma tendência na Administração Pública (Teixeira; Martelanc; Prado Filho, 2008; Santos; Andrade; Lima, 2019), ou seja, o ente estatal se valendo de meios do privado para alcançar um ou mais objetivos através de um ressarcimento.

Cabe salientar que os termos arrendatário e cessionário referem-se a arrendamento e cessão de uso, respectivamente descritos na Portaria n. 089 - SEF, de 19 de outubro de 2020, que aprovou as Normas para a Administração das Receitas Geradas pelas Unidades Gestoras. Este dispositivo normativo informa em seu artigo 3º, inciso II que o arrendamento é a,

II – [...] forma de utilização pela qual o Comando do Exército cede um imóvel a terceiros, para fins de exploração de frutos ou prestação de serviços, de forma onerosa, mediante o pagamento de quantia periódica, denominada renda; (Brasil, 2020).

No que se refere à cessão de uso, este dispositivo está narrado no inciso III, do artigo 3º, da portaria ora citada, como a,

III - [...] forma pela qual o Comando do Exército faculta a terceiros, a título oneroso ou gratuito, mediante contrato, a utilização de imóveis sob a sua administração, visando dar suporte às suas atividades, a critério do comandante, chefe ou diretor da organização militar (OM) [...] (Brasil, 2020).

A terceirização, na visão de Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2008), é a contratação de um terceiro para uma prestação de serviços ou mesmo de fornecimento de algum produto, sempre ocorrendo na história da humanidade. Olk e Ring (1997) assim como Dacin, Hitt e Levitas (1997) compreendem que a terceirização pode trazer consigo um conjunto separado de problemas, os quais podem ameaçar a legitimidade da empresa ou de uma aliança.

No intuito de melhorar a eficiência da Administração Pública através da terceirização é necessário observar alguns aspectos, conforme demonstrado no quadro 1.

Quadro 1 - Aspectos necessários a terceirização

OPORTUNIDADE	IMPORTÂNCIA	<ul style="list-style-type: none"> - Qual a relevância do serviço? - É obrigatório ou conveniente ser desenvolvido diretamente ou pode ser terceirizado? - Este serviço é crítico para a obtenção dos resultados?
	DISPONIBILIDADE DE RECURSOS	<ul style="list-style-type: none"> - A organização dispõe de recursos necessários para sua execução de modo autônomo? - Dispõem dos conhecimentos e habilidades necessárias?
RESULTADO	CUSTOS	<ul style="list-style-type: none"> - É vantajosa a execução direta dos serviços? - O custo global de sua execução internamente é maior ou menor?
	RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> - Existem outras prioridades para a alocação dos recursos humanos e materiais que serão empregados? - Pode se obter melhor qualidade de serviços ou redução de prazos com a terceirização? - A execução externa é mais confiável?

Fonte: Modelo de análise para a contratação de serviços terceirizados (Adaptado de Teixeira; Martelanc; Prado Filho, 2008).

Há dois aspectos que devem ser observados para se realizar uma terceirização

de serviços públicos, a oportunidade e os resultados. Na oportunidade, devem ser observados dois fatores, a saber: a importância e a disponibilidade de recursos para a terceirização. Inicialmente, de acordo com Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2008), deve se ver a pertinência da contratação do serviço, ou seja, a importância ou relevância dela para se alcançar os resultados institucionais, havendo funções que o Estado não pode delegar por um contrato de prestação de serviços. Há de ser levado em conta também se o serviço é obrigatório ou apenas conveniente à Administração Pública ou mesmo se é crítico a ela, pois de sua terceirização pode gerar riscos para o desempenho da atividade institucional (Teixeira; Martelanc; Prado Filho, 2008).

O outro fator da oportunidade que deve ser analisado é disponibilidade de recursos que a Administração Pública possui. Ao se discorrer sobre a capacidade de recursos, Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2008) afirmam que não se trata apenas de recursos financeiros, mas sim de pessoal, material e de conhecimentos técnicos e habilidades, devendo ser equacionado a relação custo-benefício para o bem do Estado.

No aspecto do resultado, observa-se dois outros fatores: os custos e os próprios resultados. Quanto aos custos, cabe ressaltar que o custo-benefício deve ser avaliado a partir da possibilidade de resultados que se espera alcançar, atentando se a todos os custos da cadeia produtiva que se relacionam à execução, assim como os custos de oportunidade, isto é, equipes técnicas e/ou recursos materiais, os quais são absorvidos em uma atividade que poderiam estar sendo melhor empregados em outra (Teixeira; Martelanc; Prado Filho, 2008). A Administração Pública deverá avaliar se a prestação do possível serviço a ser terceirizado será vantajosa a ela ou será melhor terceirizar, levando em conta todos os custos que podem advir da própria realização do serviço.

Por derradeiro, a Administração Pública deve se ater aos resultados, verificando se há outras prioridades na alocação dos recursos humanos e também de materiais que serão empregados, assim como se obterá uma melhor qualidade de serviços ou redução de prazos com a terceirização, analisando se a terceirização é mais confiável que a própria execução. Sobre esses aspectos, Teixeira, Martelanc e Prado Filho (2008) entendem que a Administração Pública deve avaliar uma existência de diferenciais de qualidade ou mesmo de prazos para a execução dos serviços, os quais podem fornecer um serviço específico que ocasionará ganhos significativos no prazo de execução e até

na qualidade do serviço prestado.

Como observado, a terceirização é uma importante ferramenta para a Administração Pública, todavia não se pode confundi-la com a concessão de serviços públicos disposta no artigo 175, da Constituição Federal. Assim como a terceirização, a concessão de serviço público é um meio importante para a melhor gestão do Estado. O conjunto, o composto, a organização societária a qual envolve o Estado, o mercado e a sociedade deve melhorar suas articulações para se efetivar verdadeiros progressos e ocorrer a defesa do interesse público, acima de ilusões e de ideologias (Grau, 1997).

Por outro lado, é de conhecimento geral que o Estado tem bens, os chamados bens públicos, dos quais necessita para concretizar suas ações e desempenhar sua missão constitucional. A Administração Pública necessita de bens sendo isto justificado diante a inviabilidade da vida em sociedade sem a existência de bens coletivos que atendessem ao interesse público (Escola, 1990). Em muitos casos o Estado tem bens que não são utilizados e diante este fato surgiu a possibilidade legal de ceder ou mesmo permitir a utilização de um patrimônio público a um particular.

Visando um bem maior, foram criadas diversas normas de utilização do patrimônio público, dentre as quais o Decreto-Lei nº 9.760/46, alterado pela Lei nº 9.636/98, que foi regulamentada pelo Decreto nº 3.725/01, Decreto-Lei nº 271/67 e Decreto nº 77.095/76.

O Decreto nº 77.095/76 foi voltado exclusivamente ao então chamado Ministério do Exército - o qual foi transcrito em forma de Portaria pelo Comandante do Exército, culminando na Portaria n. 200-DEC/C Ex, de 4 de dezembro de 2020 - e veio regulamentar dispositivos do Decreto-Lei nº 1.310/74, que alterava a legislação sobre o Fundo do Exército, fundo este criado pela Lei nº 4.617/65.

Este fundo é destinado ao auxílio e provimento de recursos financeiros para o aparelhamento do Exército e outros serviços, incluindo programas de assistência social para que a Força Terrestre venha cumprir às suas missões. Ao criar esse Fundo, a União concedeu prerrogativas ao Exército Brasileiro, entre as quais algumas estabelecidas na Portaria n. 200-DEC/C Ex, de 4 de dezembro de 2020, que tem por finalidade “[...] regular os procedimentos a serem adotados para a utilização do patrimônio imobiliário da União administrado pelo Comando do Exército” (Brasil, 2020).

Nesta portaria, observa-se ainda em seu artigo 3º, que os imóveis administrados pelo Exército devem ser utilizados para a Força Terrestre ou para uma finalidade complementar. Em seu artigo 8º, há a descrição de que os bens da União podem ser locados, arrendados, cessionados, permissionados e terem a concessão de direito real de uso resolúvel.

A Administração Militar - pertencente à Administração Pública - deve zelar pelo bem do patrimônio público, e isto é feito sob a égide de normas, como visto anteriormente. Todavia, as apresentadas são apenas a ponta do *iceberg* normativo ao qual a Administração castrense está inserida, além das apresentadas estão norteando as transações entre o ente público e privado a Lei n.º 10.520/02, que instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a modalidade de licitação nominada de pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

Licitação que nas palavras de Angélico (1994, p. 80) é

[...] o procedimento administrativo destinado a selecionar, entre fornecedores qualificados, aquele que apresentar proposta mais vantajosa para a Administração. Regem a licitação os princípios de igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e dos que lhe são correlatos.

O Decreto n.º 9.507/18, é um outro dispositivo que a Administração Pública deve se ater, pois dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Além do decreto recém citado, foi criado o Decreto n.º 10.024/19, que veio regulamentar o pregão eletrônico, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluindo os serviços comuns de engenharia, e dispondo sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da Administração Pública Federal.

A Instrução Normativa SEGES/MP n.º 5, de 26 de maio de 2017, também deve ser levada em conta, pois dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional.

O que se observa sobre o padrão estatal de financiamento, seja na administração

direta ou indireta, é que há limitações quando considerado como fonte exclusiva de recursos para o desenvolvimento (Lima; Coelho, 2015), em outras palavras, os recursos oriundos exclusivamente dos cofres públicos são escassos, e ao se ter conhecimento que a Força Terrestre tem competência para utilizar dos meios de cessão de uso e de permissão de uso e outros, cabe analisar alguns aspectos numa possível relação diádica entre o ente público e o privado, tais como a oportunidade e o resultado.

De acordo com Poppo e Zenger (2002) é denominado condição de troca o termo para representar o grupo de fatores que atuam sobre as relações diádicas, os quais inserem certo grau de incerteza ou mesmo uma exposição desfavorável a uma das partes.

Nesse contexto, surgem para a Administração Pública a oportunidade e o resultados. A oportunidade, urge destacar, surge – no contexto da pesquisa - da importância e dos bens serem cedidos para a cessão de uso/arrendamento.

A função social é outro aspecto de grande importância, de acordo com Pereira (2017). Por exemplo, um imóvel estando parado não é de interesse para a União, pois gera ônus aos cofres públicos, porém para o ente privado, pode ser uma oportunidade que está deixando de ser aproveitada. Assim, torna-se viável a cessão de uso desde que não cause prejuízos aos cofres públicos. O quadro 2 faz uma análise sobre a relação diádica entre o ente público e o ente privado.

Quadro 2 - Análise da relação diádica entre o ente público e o privado

RELAÇÃO DIÁDICA	OPORTUNIDADE	RELEVÂNCIA	- O serviço é de utilidade para o ente público? - O imóvel será conservado pelo ente privado?
		BENS A SEREM CEDIDOS COMO CESSÃO DE USO/PERMISSÃO DE USO	- O imóvel é um bem que traz ônus à União se permanecer fechado/ inutilizado? - A União tem interesse em ocupar o imóvel em um período curto de tempo?
		GANHOS	- O imóvel pode trazer bônus aos cofres públicos? A União e o ente privado se beneficiarão do acordo entre as partes?
			- O processo de uso do imóvel será divulgado de forma transparente?

	RESULTADOS	RISCOS	<ul style="list-style-type: none"> - O cessionário / permissionário ou outra forma de ocupação do imóvel pagará de forma correta e o manterá conservado? - O imóvel terá fiscalização adequada, livre de qualquer influência após ocupado? - A imagem da União será desgastada sob algum conflito de interesse entre as partes?
--	------------	--------	--

Fonte: Elaboração própria,2022.

Nas relações podem surgir ganhos e os riscos, opinião esta ratificada por Nóbrega (2010), sendo que os ganhos ou mesmo as suas perspectivas para o governo contratar parcerias não é absolutamente mensurável, dificultando a análise por parâmetros exclusivos de avaliação de riscos aplicáveis ao setor privado. Das e Teng (1999) narram que tanto o risco como os ganhos que podem advir da colaboração entre as empresas estão aumentando.

Nóbrega (2010, p. 3) discorre que,

A caracterização do risco pode se dar em diferentes contextos, em primeiro lugar, o risco pode ser considerado como uma oportunidade e, nesse caso, quanto maior o risco, maior será o potencial de retornos ou perdas. O risco pode ser também visto como um evento potencialmente negativo que afeta as metas e a performance econômica, sendo a melhor saída a redução da probabilidade do evento negativo.

De acordo com Irwin (2007), os riscos podem ser divididos em quatro categorias: - específicos para um determinado projeto; - gerais; - afetam o valor total do projeto; e - se seus efeitos se distribuem entre os vários interessados. Das e Teng (2001) afirmam que existem dois tipos de riscos, os relacionais, que referem-se ao risco dos parceiros não cooperarem de boa-fé e os riscos de desempenho, que indicam o risco de desempenho insatisfatório apesar da cooperação.

Segundo Das e Teng (1996) e Ring e Van de Ven (1992), os riscos oriundos de relações com outras organizações são denominados riscos relacionais. Schuhmann e Eichhorn (2017) entendem que o risco relacional refere-se ao risco onde as partes ou uma das partes da relação não conseguem cooperar de boa-fé, operando em prol de

seus próprios interesses, de forma oportunista.

Eles são derivados da diversidade de princípios, do desequilíbrio do poder (Fernandez; Le Roy; Gnyawali, 2014; Grafton; Mundy, 2017) e também de comportamentos que visam interesses individuais a interesses comuns (Schuhmann; Eichhorn, 2017).

Delerue (2004) entende que os riscos relacionais podem incluir riscos paralelos associados tanto à cooperação como ao comportamento dos parceiros. Já Mbengue (1997) interpreta que os riscos associados à cooperação são inerentes à existência da relação ou mesmo riscos para o grupo. Delerue (2004) complementa ao afirmar que a assimetria de informações é resultante dos comportamentos dos parceiros, sendo associados à probabilidade de oportunismo.

Santos e Oliveira (2019) aduzem que a preocupação frente ao comportamento oportunista do parceiro é importante no risco relacional, sendo que o interesse individual sobressai sobre o coletivo. Yang, Qian e Zheng (2017) propõem como forma de se avaliar o risco relacional a codificação e aprendizado com experiências passadas, com o intuito de mitigar o impacto de riscos em atividades críticas, além de utilizar garantias estabelecidas em contrato.

Como forma de mitigar os riscos relacionais, Das e Teng (2001) propõem que a confiança e o controle são instrumentos eficazes, isto porque a confiança gera uma expectativa positiva sobre o parceiro enquanto o controle tenta influenciar o comportamento da outra empresa. Os autores objetam que a confiança está presente no nível pessoal, organizacional, interorganizacional e até mesmo no internacional, sendo que no interfirmas é fundamental para a relação de cooperação, aja vista que diminui os comportamentos oportunistas, integra melhor os parceiros, reduzindo a contratação formal (Das; Teng, 2001).

O outro tipo de risco abordado pela literatura, o de desempenho, surge na relação a partir do momento em que uma das partes, mesmo agindo de boa-fé e cooperando, não consegue cumprir com os objetivos propostos (Das; Teng, 2001).

De acordo com Meer-Kooistra e Vosselman (2000), uma parte terceirizada também incorre no risco da empresa ter um desempenho ruim devido à falta de certas habilidades profissionais.

Um outro fator que corrobora o descrito é aprofundado por Pereira (2017), que entende que os valores dos recursos públicos do Estado destinados às Forças Armadas em geral são poucos e, por vezes, insuficientes para aparelhar de maneira satisfatória as Forças Armadas. Desta forma, a cessão de uso de bens que não estão sendo utilizados é uma possibilidade de harmonizar os interesses da Força Terrestre e do ente privado. Assim, de acordo com Pereira (2017, p. 109), “[...] há possibilidade de se harmonizar os interesses militares com aqueles ligados à função social da propriedade pública”.

Dacin, Reid e Ring (2008) entendem que as forças econômicas, cognitivas e socioculturais afetam simultaneamente a forma e a evolução da dinâmica da aliança e da própria atividade da aliança, a qual molda o contexto, servindo para criar novos sistemas de significado e normas de conduta.

As relações entre o ente público e privado tem algumas peculiaridades, e como exemplo, tem-se as normas já citadas que regulam os instrumentos de seleção do ente privado e com principal destaque na pesquisa surgem as Lei n. 14.133/21, Lei n. 8.987/95, Lei n. 10.520/02 e Decreto n. 10.024/19 (que revogou o Decreto n. 5.450/05). Estes dispositivos legais tratam respectivamente de licitações no setor público, concessão e permissão de serviços públicos, pregão e pregão eletrônico.

Maximiano (2021) assegura que a licitação é fruto da Constituição Federal de 88, limitando-a aos termos da lei 14.133/21, como regra a ser seguida para seleção da melhor proposta para o caso, de acordo com editais especiais.

De acordo com Maximiano (2021), toda compra que realizada por um ente público deve ser feita por meio de licitação. De acordo com Maurer (2013), a licitação impõe ao poder público a aquisição de bens e serviços sob as normas da Lei n. 14.133/21, isto para haver uma compra de produtos ou contratação de serviços com o melhor preço. Freitas e Maldonado (2013) informam que a regra geral de licitações deve ser aplicada a todos entes da Administração Pública direta, ou seja, União, Estados, Distrito federal e Municípios. A Administração Pública se vale de diversos meios no processo licitatório, entre os quais concorrência, diálogo competitivo, pregão, concurso e leilão, de acordo com o artigo 28, da Lei 14.133/21.

O pregão foi instituído através da Lei n. 10.520/02 e visa, nas palavras de Freitas e Maldonado (2013) o menor preço, pois a disputa ocorre por meio de lances sobre os

preços propostos pelos concorrentes. No ano de 2005, foi instituído o Decreto 5.450 - que posteriormente foi revogado pelo Decreto 10.024/19 – criando o pregão eletrônico, devendo atender aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade e da proporcionalidade.

O contrato, como já observado, é um acordo celebrado entre as partes onde existe a aquiescência de ambos sobre termos de um negócio jurídico. O termo de referência é um outro documento que deve estar presente no instrumento licitatório do pregão eletrônico, de acordo com a legislação vigente e é um documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares.

De acordo com Nóbrega (2009), mesmo havendo todo o cuidado na elaboração dos contratos, ele terá um alto grau de incompletude, isto porque se deve considerar o ambiente econômico e jurídico repleto de incertezas. Diante o apresentado, é necessário observar com cautela os relacionamentos interorganizacionais, que será apresentado a seguir.

2.2 Relacionamentos Inteorganizacionais pela Lente da Teoria dos Custos de Transação

Os instrumentos de controle formais – contratos – podem minimizar os riscos relacionais, sendo que Cheng e Chen (2016) afirmam que relações cooperativas e estreitas ajudam a mitigar esses riscos. Nos contratos são observados o estabelecimento de responsabilidades e obrigações para as partes do processo (Cao; Lumineau, 2015). Todavia, quando existem excessos contratuais, pode ocorrer a ampliação da possibilidade da ruptura da relação (Santos; Oliveira, 2019), opinião corroborada por Das e Teng (2001) ao afirmarem que o controle nem sempre diminui o risco objetivo, podendo até mesmo dificultar a produtividade das empresas quando em excesso.

Como forma de regular as relações, são criados os contratos que servem dentre outras finalidades para mitigar o risco que existe nas relações, sendo sua condição

central a gestão dos riscos para a sustentabilidade. Outro aspecto determinado nos contratos é a orientação das partes, estabelecendo direitos e deveres de ambas. Ding, Dekker e Groot (2013) afirmam que quanto maior a complexidade dos acordos, mais completos são os contratos, isto com o intuito de mitigar os efeitos negativos da ocorrência de incertezas e imprevisibilidades.

Os contratos, de forma geral tem o objetivo de mitigar os problemas e devem ser capazes de resolver os conflitos que podem ocorrer entre as partes, sendo capazes de absorver os choques externos a relação, mas há situações que são alheias as vontades das partes.

Diante a incapacidade de escrever ou executar contratos completos, conforme descreve Anderson e Dekker (2014), evidenciada pela especificidade de ativos, a frequência e a incerteza ambiental - aspectos que implicam em desafios de cooperação - há a necessidade de um controle gerencial nos relacionamentos.

No contexto público, como forma de mitigar riscos, Lima e Coelho (2015) afirmam que a alocação objetiva dos fatores de riscos funciona como forma de minimizá-los nos contratos de concessões comuns, os quais são regidos, principalmente aqui no Brasil, pelas Leis n. 8.987/1995 e n. 14.133/2021. A gestão de riscos relacionais corresponde, de acordo com Jia e Rutherford (2010), a identificação, a avaliação e o controle dos riscos, os quais podem afetar os relacionamentos no uso de ferramentas para minimizar, controlando assim a probabilidade ou mesmo o impacto dos acontecimentos.

A colaboração entre as organizações, de acordo Williamsom (2005) - que utiliza a Teoria dos Custos de Transação como referência – também pode ser relevante para se aumentar a confiança e reduzir os comportamentos oportunistas que podem surgir da relação, sendo importante para reduzir os custos de transação.

Speklé (2001) confirma a importância da Teoria dos Custos de Transação aduzindo que ela leva a crer que as estruturas de controle gerencial podem ser entendidas como um tipo de solução para mitigar problemas que envolvem coordenação, adaptação, incentivo e execução oriundos de uma contratação. Isto fornece uma estrutura bastante abrangente em termos de arquétipos de controle que podem ser usados para resolver qualquer tipo de problema de controle, sendo empiricamente testável.

Numa relação não existe apenas risco, existem ganhos que podem surgir. Os ganhos na relação devem ser mútuos, onde ambas as partes sejam favorecidas em algo, afinal, o intuito relacional no fim das contas é esta possibilidade. De acordo com Cutovoi (2019), os ganhos relacionais são mútuos oriundos do aprendizado e do desenvolvimento de tarefas exercidas em conjunto, havendo interesses comuns e no compartilhamento das similaridades de perspectivas.

O ganho relacional, segundo Dyer e Singh (1998), define-se como um lucro maior gerado num relacionamento que não poderia ser criado pelos entes envolvidos de uma forma isolada ou mesmo de um conjunto de atores análogo. Havendo ganho relacional, haverá vantagem competitiva (Dyer; Singh; Hesterly, 2018).

Os ganhos relacionais podem estar presentes numa rede ou mesmo em uma díade, onde os interesses mútuos que devem se sobressaltar sobre os interesses individuais. Deboçã e Martins (2015) corroboram ao discorrerem que os ganhos relacionais podem estar presentes em variados formatos ou mesmo denominações, contextos de ações coletivas, como arranjos produtivos locais, aglomerações produtivas, clusters, cadeias de suprimentos e polos industriais.

Mesmo não sendo o foco da pesquisa, não se poderia furtar em fazer um breve comentário sobre os ganhos relacionais que podem surgir numa relação, devendo se prezar pelo ganha-ganha, ou seja, ambas as partes devem se beneficiar. Ao abordar a Teoria dos Custos de Transação que envolve os relacionamentos interorganizacionais deve se avaliar também os contratos.

O contrato é o meio pelo qual a Administração Pública busca salvaguardar os interesses públicos e a Teoria dos Custos de Transação pode ser útil para analisar e estudar tais feitos, aja vista que podem ocorrer imprevisibilidades contratuais, em decorrência da racionalidade limitada e da tendência ao oportunismo das partes contratantes.

Conforme explicam Ambrozini e Martinelli (2017), para a Teoria dos Custos de Transação os contratos são estruturas de governança utilizadas para mitigar os custos de transação, cujos custos são oriundos da elaboração do acordo entre as partes, de perdas decorrentes de comportamento oportunista e da falta de adaptação das partes contratantes.

Na Teoria dos Custos de transação - de acordo com Williamson (1985) e Fiani (2000) – podem ocorrer dois tipos de custos: os custos *ex ante*, que são referentes à elaboração e negociação que ocorrem antes de um acordo ser firmado e os custos *ex post*, que são aqueles referentes à manutenção de um acordo que se busca a completude, mas diante da racionalidade limitada dos agentes, tais acordos tornam-se incompletos, com lacunas que deverão ser tratadas quando ocorrerem, sob o risco de surgirem comportamentos oportunistas.

Fagundes (1997) e Lopes, Almeida e Fretag (2021) alegam que os pressupostos básicos que sustentam a Teoria dos Custos de Transação são: a racionalidade limitada dos agentes econômicos e o comportamento oportunista presente nas ações dos agentes econômicos. A racionalidade limitada é oriunda das incertezas e complexidades do mundo econômico, além da falta de competência e lacunas que podem ocorrer nas relações. Assim, Fagundes (1997) afirma que em decorrência da racionalidade limitada dos agentes, não há como se prever ou antecipar medidas corretivas para todo e qualquer evento que possa ocorrer numa relação entre eles. Nesse sentido, Lopes, Almeida e Fretag (2021) entendem que os contratos não podem prever todos os possíveis problemas que poderão advir para gerar mecanismos de proteção *ex-post*.

Outro aspecto abordado pela Teoria dos Custos de Transação são os comportamentos oportunistas que podem surgir na relação, por qualquer das partes envolvidas. Williamson (1985) define o oportunismo como a busca pelo interesse próprio com malícia, a qual é decorrente da assimetria de informações, ocasionando riscos relacionais. Essas ações podem gerar conflitos na relação contratual que regem as transações. De acordo com Lopes, Almeida e Fretag (2021), o comportamento oportunista é a forma pela qual o agente agirá, sempre otimizando o seu interesse, buscando as opções mais vantajosas para si.

Observa-se que tanto o oportunismo como a racionalidade limitada podem aumentar os custos de transação, tendo em vista que a ausência do primeiro determina que as condutas dos agentes são consideradas confiáveis, em que os contratos seriam cumpridos até o final sem a sua quebra, assim como a existência de uma racionalidade ilimitada implicaria na capacidade de coletar e processar todas as informações necessárias à elaboração de contratos completos, nos quais os agentes teriam

capacidade de prever qualquer evento inesperado no futuro, contratos perfeitos (Fagundes, 1997).

Williamson (1991) sintetiza as implicações organizacionais descritas acima entendendo que a racionalidade limitada impossibilita que os contratos sejam completos e que o oportunismo no contrato surge de uma promessa ingênua. Como se pode observar, segundo Williamson (1991), não existe um contrato que seja completo, que regule todas as necessidades que podem surgir na execução contratual, sendo uma forma de minimizar os comportamentos oportunistas que podem ocorrer durante a relação das partes.

Ambrozoni e Martinelli (2017) informam que tomando por base este pensamento, conclui-se que as cláusulas de salvaguarda são as relacionadas aos direitos de propriedade, confidencialidade, rescisão unilateral antecipada e resolução de conflitos, enquanto as de coordenação envolvem a abordagem de funções e responsabilidades, comunicação, escala do projeto e nomeação de pessoal específico, e as de adaptação, são cláusulas de reajuste de preços, mudanças de engenharia e de razões imperiosas. Ao ver essas dimensões propostas (especificidades de ativos, incerteza e frequência), há de se observar o papel que a estrutura de governança exerce no relacionamento.

Sob a ótica dos envolvidos na relação, denota-se nas características contratuais a inclusividade de questões, a especificidade de cláusulas e a adaptabilidade contingencial. Assim, fica implícito as questões: no contrato está incluso tudo o que pode ocorrer durante a relação? Cada cláusula está detalhada? Há cláusulas de adaptabilidade contingencial?

Observa-se que nos contratos que envolvem uma relação há uma certa complexidade havendo a necessidade de uma completude, a qual Luo e Tan (2003) definem como a possibilidade de se especificar e descrever todas as possibilidades de questões relevantes e prováveis contingências. Reuer e Ariño (2007) afirmam que a complexidade refere-se ao número e também ao rigor das disposições do contrato e a completude diz respeito à especificação de todos os termos e cláusulas relevantes.

Assim, Ding, Dekker e Groot (2013), narram que a depender das características da transação há uma maior complexidade do contrato, onde se observa que em contratos mais inclusivos existe acordos mais específicos. Apoiados em Dekker (2008), os autores

confirmaram que quanto maior a complexidade de um contrato, maior será a dificuldade de seleção de parceiros na relação (Ding; Dekker; Groot, 2013).

Em sua essência, os contratos normalmente estabelecem direitos e deveres das partes, inserindo procedimentos de resoluções de conflito. Luo e Tan (2003) alegam que quanto mais complexos os contratos, mais extensos serão, pois devem possuir um número maior de cláusulas, que servirão para monitorar e mitigar os riscos transacionais.

Williamson (1985) entendem que a função primária dos contratos é a de mitigar os comportamentos oportunistas, mas eles também tem outros papéis, como os descritos por Gulati e Singh (1998), seja para criar compromissos com a transação entre as empresas ou apoiar a coordenação e adaptação entre os parceiros de troca.

Ding, Dekker e Groot (2013) em seu estudo ainda distinguiram e mediram as dimensões contratuais baseando-se na inclusividade da questão, na especificidade da cláusula e na adaptabilidade de contingência. Diante da complexidade contratual e do risco de transação surge a possibilidade da aplicação da Teoria dos Custos de Transação, onde os custos de transação devem ser mitigados em alinhamento com os contratos ora estabelecidos, por meio de mecanismos de controle (Ding; Dekker; Groot, 2013).

Os riscos relacionais e de desempenho, de acordo com Grafton e Mundy (2016), são minimizados com a assinatura de um contrato formal, no qual são estabelecidos direitos e deveres das partes, sanções e obrigações, tendo o papel de controlar, coordenar e adaptar-se quando necessário, isto porque são incompletos em sua essência, em decorrência da racionalidade limitada.

Além dos pressupostos comportamentais da racionalidade limitada e do oportunismo reconhecidos na Teoria dos Custos de Transação, as características das transações também são objetos de estudo desta teoria, identificadas como sendo: frequência, incerteza e especificidade de ativos (Williamson, 1975, 1985).

Essas três características devem ser abordadas com maior detalhamento onde demonstrar-se-á sua importância e significado na teoria, assim como a forma de governança da transação alinhada a cada transação de acordo com suas características.

2.2.1 Características da Transação e Formas de Governança

Speklé (2001) discorre que a racionalidade limitada e o oportunismo associam-se às características das transações, onde na Teoria dos Custos de Transação relacionam-se à especificidade de ativos, frequência e incerteza, o que Almeida (2018) corrobora ao afirmar que esses fatores contribuem para os riscos relacionais e de desempenho.

Williamson (1975, 1991) entende que a especificidade de ativo pode ser utilizado para examinar as relações contratuais e também as formas de governança, tendo em vista que é o principal atributo da transação, enquanto Quintart e Zisswiller (1985) afirmam que quanto maior a especificidade, maior a sua limitação no campo de utilização.

Ding, Dekker e Groot (2013) alegam que a especificidade de ativos é um risco do qual as empresas de um relacionamento podem se envolver. A especificidade dos ativos, na visão de Neves (1999) refere-se a quanto o ativo é específico para determinada atividade, além do fato de quanto custará a sua realocação para outro uso.

Soares e Sas (2015) discorrem que,

Alta especificidade de ativos significa que ambas as partes envolvidas na transação perderão caso a transação não se concretize, por não encontrarem uso alternativo que mantenha o valor do ativo desenvolvido para a realização da transação, em outras palavras, quanto mais específico é um ativo, maior a dependência dos agentes em relação à concretização da negociação.

Caglio e Ditillo (2012) preceituam que quanto maior a especificidade de ativos, maior a troca de informações para se monitorar possíveis comportamentos oportunistas. De acordo com Ambrozinni e Martinelli (2017) a especificidade de ativos ocorre quando um investimento feito em apoio a uma transação tem um valor menor em usos alternativos.

A especificidade de ativos, de acordo com Williamson (1991) dividem-se em seis tipos: localização, física, ativos humanos, marca, dedicados e temporal, sendo que esses tipos adquirem um papel de destaque na Teoria dos Custos de Transação (Williamson, 1981; Fiani, 2002).

Williamson (1998) disserta que na especificidade localização, a proximidade

entre os mais variados estágios da transação é importante (Williamson, 1998), ou seja, o posicionamento geográfico poderá influenciar diretamente em economias de estoque, de conservação e de transporte. Na especificidade física, relaciona-se em moldes ou mesmo materiais especiais, máquinas de uso único que ajudam no desenvolvimento do *design* de determinado produto (Williamson, 1998). No que se refere à especificidade de ativos humanos, o citado autor (Williamson, 1998), disserta que é através do *learning by doing* (aprender fazendo) que se é obtido.

A especificidade de marca diz respeito à confiabilidade, a forma e a padrões (Williamson, 1998). Os ativos dedicados são relacionados a encomendas ou mesmo para se atender a um único cliente e na especificidade temporal, o tempo no qual a transação se processa poderá implicar em perda de valores, citando os produtos perecíveis (Williamson, 1998).

A especificidade de ativos em determinadas regiões do país, em decorrência de sua extensão territorial brasileira, tem produtos ou serviços escassos, devendo a organização considerar tais dificuldade e que sem concorrentes, existe a tendência de se aumentar os custos de transação, fato este que deve estar sob a ótica da Administração ao se licitar (Pacheco *et al.*, 2018).

A incerteza nas relações, é considerado por Williamson (1985) como as mudanças que podem ocorrer no ambiente econômico das organizações e que impossibilitam as avaliações de forma precisa, sendo que o aumento da incerteza afetará a o grau de relações (Williamson, 1979).

Segundo Ambrozinni e Martinelli (2017), a incerteza, relaciona-se a mudanças imprevistas e imprevisíveis nas circunstâncias em que o relacionamento está inserido, o que desafia a criação de incentivos e responsabilidades alinhados. Ela se caracteriza como a probabilidade de surgir efeitos que não sejam passíveis de conhecimento, os quais podem acabar rompendo a relação contratual.

Em seu estudo de terceirização no setor público, Pacheco *et al.* (2018) observaram uma mudança no período estudado (incerteza) com a necessidade de pareceres internos e externos nos processos de repactuação anual, identificando que a entidade pública foi afetada pela crise financeira e mudanças dos gestores, mas a política de terceirização não foi alterada.

Para Sas e Soares (2015), a incerteza está associada diretamente a eventos não previsíveis e não probabilísticos, sendo diferente do conceito de risco, já que o risco supõe o conhecimento das contingências futuras e as probabilidades associadas aos resultados de uma decisão, e a incerteza refere-se a um desconhecimento dos resultados possíveis.

A incerteza, assim como a frequência, também ajuda a caracterizar as transações e forma de governança eficiente que se busca (Almeida, 2018). Ding, Dekker e Groot (2013) asseguram que a incerteza de um ambiente externo pode causar instabilidade e complexidade, ampliando as assimetrias da relação.

A frequência das relações, de acordo com Williamson (1985) é derivado do grau de recorrência com que as transações se efetivam, a quantidade de vezes em que transações entre os agentes econômico. O autor complementa ao discorrer que repetidas transações efetuadas devem implicar um elevado nível de negociação, de monitoramento e além de reformulações no contrato ora estabelecido (Williamson, 1985).

O relacionamento contratual será diretamente influenciado pela frequência, isto porque, de acordo com Soares e Saes (2015), formas contratuais alternativas são implementadas a partir de diferentes frequências de transação, sob o qual este atributo refere-se à quantidade de interações entre as partes num determinado espaço de tempo.

Infere-se que a frequência refere-se ao número de transações estabelecidas entre as partes dentro de um determinado espaço de tempo, sendo que sua relação contratual é diretamente influenciada por esse atributo.

Na frequência das transações, observa-se que quando as partes interagem mais, há uma tendência de utilizar cláusulas formais como base para transações futuras, pois os custos de uma estrutura de governança especializada serão recuperados mais facilmente com transações maiores e recorrentes (Ambrozini; Martinelli, 2017). Na frequência se observará se a transação é recorrente ou mesmo se é ocasional.

Anderson e Dekker (2014) entendem que essas características da transação - especificidade do ativo, incerteza e frequência - são normalmente usadas para representar os riscos da atividade entre empresas. Desta maneira, o que se observa é que um contrato é pautado na tríade: salvaguardar, coordenar e adaptar.

Como forma de redução de custos de transação, Williamson (1985) apresenta as

estruturas de governança. Essas estruturas, de acordo com Pacheco *et al.* (2018, p. 5) “[...] permite que as transações sejam negociadas e executadas apresentando propriedades diferenciadas, coordenando as transações entre os agentes na busca pela eficiência na oferta de um bem ou serviço”.

Barney e Hesterly (2012) descrevem estruturas de governança como um conjunto de regras que conduzem determinada situação. Williamson (1985) narra que existem três tipos de estruturas de governança: de mercado, de hierarquia e híbrida.

A estrutura de mercado está pautada num controle menor sobre o comportamento dos indivíduos, sendo ajustado pelo preço, enquanto a híbrida é a coordenação por incentivos e contratos, permitindo o controle da racionalidade limitada e do comportamento oportunista, e a hierárquica surge da internalização das atividades numa organização (Williamson, 1985).

As estruturas de governança podem ser diferenciadas por seus mecanismos de coordenação e controle, e também por suas habilidades, que são utilizadas para responder às mudanças no ambiente. Soares e Sas (2015) afirmam que as estruturas de governança são diferentes em sua adaptabilidade, além do uso de instrumentos de incentivo e no controle das partes.

De acordo com Soares e Sas (2015), nas estruturas de mercado,

As transações via mercado são eficientes sempre que o preço for o melhor instrumento de coordenação. Nessas situações, os ativos específicos são poucos e a frequência das transações é relativamente baixa, o que reduz a incerteza da transação. O controle é exercido *ex ante* à transação.

No que se refere a estrutura de hierarquia, com a alta especificidade de ativos, há um aumento no grau de incertezas, sendo que os instrumentos de controle são de fundamental importância para alinhar interesses e salvaguardar as partes (Soares; Sas, 2015).

A estrutura híbrida, de acordo com Williamson (1991), é a combinação das estruturas de mercado e de hierarquia. Segundo Ménard (2004), as estruturas híbridas são criadas para organizar atividades, através da coordenação e da cooperação interfirmas, tendendo a um menor custo de transação do que a estrutura de mercado e uma maior flexibilidade produtiva do que as estruturas de hierarquia.

Nas palavras de Soares e Sas (2015, p. 243), “[...] a grande diferença entre mercados, hierarquia e governanças híbridas são seus modelos contratuais, ou em melhor medida, os acordos que se estabelecem entre partes, que podem ser formais ou não”. As estruturas de governança vão diferir em sua adaptabilidade e no uso de instrumentos de incentivo e controle das partes (Soares; Sas, 2015).

Um outro aspecto que deve ser observado com maior cuidado também é o controle gerencial e suas tipologias, que será o próximo tema a ser abordado.

2.3 – Controle Gerencial e suas Tipologias

Uma organização nos dias atuais busca melhorias constantes em seu desempenho. Fazer isso num ambiente acirrado de negócios e de inovações tecnológicas torna-se cada vez mais uma missão difícil de se concretizar. O controle gerencial é uma forma de garantir que os projetos e as metas ou objetivos sejam alcançados.

Child, Faulkner e Pitkethly (2000), compreendem que o controle nas relações entre as empresas varia de acordo com o tipo de aliança empreendida, sendo que o maior ou menor uso de mecanismos de controle deverá interferir na confiança e também no desempenho da empresa.

O conceito de controle gerencial, segundo Carraro, Menezes e Brito (2019, p. 863), foi formalmente iniciado por Anthony, que dizia que ele era “[...] o processo pelo qual os gestores garantem que recursos são obtidos e utilizados de forma eficaz e eficientemente na realização dos objetivos da organização” e complementa afirmando que o controle gerencial envolve antecipar condições futuras para que os objetivos da organização sejam atendidos (Anthony; Govindarajan, 2004).

Johnson e Kaplan (1993, p.145), corroboram essa afirmação ao narrarem que o controle gerencial é “o processo pelo qual os gerentes asseguram que os recursos são obtidos e usados efetiva e eficientemente, na consecução dos objetivos da organização”.

Simons (1995) entende que o controle gerencial é o processo de guiar uma organização para padrões viáveis de atividades em um ambiente em mudança. Essa

definição é corroborada por Carraro, Menezes e Brito (2019, p. 863), que asseguram que “[...] o controle gerencial é o processo pelo qual os gestores de todos os níveis garantem que seus liderados implementem as estratégias pretendidas”.

Segundo Cäker e Siverbo (2011), o controle gerencial é utilizado para encorajar, capacitar e forçar gestores e funcionários a agirem no interesse da organização. Atkinson *et al.* (2011, p. 275) asseguram que “controle se refere ao conjunto de procedimentos, ferramentas, medidas de desempenho, sistemas e incentivos que as organizações usam para orientar e motivar todos os funcionários a alcançarem os objetivos organizacionais”.

Assim, pode se conceituar o controle gerencial como uma forma de condução de uma organização, com uma visão holística, para que seus objetivos e metas sejam alcançados ao longo do tempo.

O controle gerencial, então, inclui todos os dispositivos ou sistemas que os gerentes usam para garantir que os comportamentos e as decisões de seus funcionários sejam consistentes com os objetivos e estratégias da organização (Merchant; Van der Stede, 2007).

Cabe salientar também que implementar um controle gerencial é algo que denota um custo alto, devendo a organização possuir recursos para isso e posteriormente, mantê-lo.

Ferreira e Otley (2009) discordaram a época da interpretação dada ao conceito estabelecido, afirmando que ele estava sendo muito restritivo a ideia inicial e adotaram o termo de Sistema de Gestão de Desempenho, com o intuito de ter uma abordagem mais holística da gestão e também do controle de desempenho organizacional, o que ratifica a abordagem feita por Simons (1990), que indicou que o sistema de controle gerencial não é somente importante para a implementação da estratégia, mas também para a formação da estratégia.

Perez-Freije e Enkel (2007) ratificam a ideia de que a gestão enfrenta o desafio de instituir mecanismos de controle, os quais devem conduzir os projetos na direção estratégica correta e monitorar o progresso das empresas em direção às suas metas organizacionais e de projeto.

Partindo do pressuposto que uma organização está em constante mudança e que essas mudanças se valem de informações oportunas e adequadas como suporte

para os processos decisórios, surgiu a necessidade de mecanismos de controle - sistemas - para adequar o contexto empresarial garantindo a certeza e regularidade das informações geradas.

Simons (1995) define sistemas como sendo “[...] rotinas formais baseadas em informações e procedimentos que os gestores se utilizam para manter ou alterar modelos nas atividades organizacionais”. Já Chenhall (2003), conceitua sistemas de controle gerencial como um termo mais amplo que o sistema de contabilidade gerencial, incluindo outros controles, como controles pessoais e de clãs, que evoluiu ao longo do tempo de um foco de fornecimento de informações mais formais e financeiramente quantificáveis auxiliando a tomada de decisões gerenciais para uma busca muito mais ampla de informações, abrangendo informações externas relacionadas a mercados, clientes, concorrentes, informações não financeiras relacionadas a processos de produção, informações preditivas e uma ampla gama de mecanismos de apoio à decisão e controles pessoais e sociais informais.

Horngren, Sundem e Stratton (2004, p. 300) discorrem que um sistema de controle gerencial “[...] é uma integração lógica das técnicas para reunir e usar as informações com a finalidade de tomar decisões sobre planejamento e controle além de motivar o comportamento de funcionários e avaliar o desempenho”.

No que diz respeito a sistemas de controle gerencial, Merchant e Van der Stede (2007) dizem que se eles forem projetados de forma correta, influenciarão o comportamento dos funcionários, em decorrência aumentará a probabilidade de uma organização atingir seus objetivos e que falhas no controle gerencial podem levar a grandes perdas financeiras, danos à reputação e possivelmente até mesmo a falhas organizacionais.

Chong e Mahama (2013) usando as ideias de Simons (1990) argumentam que a maioria das organizações têm sistemas de controle gerencial semelhantes, todavia existem algumas diferenças em como os sistemas de controle são utilizados pela alta gerência. Esses mesmos autores informam que os sistemas de controle podem ser utilizados de duas formas: com controles interativos e com controles diagnósticos.

Para Ferreira e Otley (2009, p. 266) “[...] a associação de usos específicos a determinados mecanismos de controle permite um melhor entendimento do desenho do

Sistemas de Controle de Gestão”.

Langfield-Smith e Smith (2003) afirmam que há diversas conceituações e categorizações para os sistemas, todavia existe algum consenso de que eles se dividem em controles formais e explicitamente projetados, e controles informais ou sociais, que não podem ser projetados diretamente. Além desses, os autores citam os controles de comportamento, controles de resultados, controles mecanicistas, controles orgânicos, controles burocráticos e controles de clã (Langfield-Smith; Smith, 2003).

Na literatura ora estudada, há um consenso geral de que não é possível projetar um sistema de controle formal capaz de lidar com as incertezas e necessidades de coordenação, desta forma faz-se mister utilizar os controles informais para os complementar.

Merchant e Van der Stede (2007) acreditam que existem quatro categorias de controles: controle de ações, controle de pessoal, controle de cultura e controle de resultados. Para eles o controle de ações refere-se a aumentar o envolvimento do desempenho dos empregados para o benefício da organização, sendo a forma mais direta de ação porque envolve gradualmente a ação do empregado por meio de quatro formas básicas, restrições comportamentais, revisões de preação, prestação de contas de ação e redundância.

O controle de pessoal é baseado na projeção de que seja mais provável que os funcionários façam as tarefas de forma correta por própria vontade, construindo a vontade natural de controlar e/ou motivar a si mesmos, servindo a três propósitos, clarear expectativas, fazendo com que os empregados entendam o que a organização quer, aumentar a capacidade de trabalho e aumentar a probabilidade que cada empregado se engaje no auto monitoramento. O controle cultural existe para formar as normas de comportamento organizacional e encorajar os empregados a monitorar e influenciar os outros, sob a ótica de que as culturas são formadas nas tradições, normas, crenças, valores, ideologias, atitudes e formas de se comportar (Merchant; Van der Stede, 2007).

O mais comumente utilizado para controlar o comportamento dos empregados dos diversos níveis das organizações é o controle de resultados, que por meio dele há uma aproximação dos empregados à gestão, havendo a dominância como forma de controlar o comportamento dos profissionais (Merchant; Van der Stede, 2007).

Simons (1995) tem uma outra abordagem a qual denominou de sistemas de controle positivos e negativos, sendo que os “controles positivos e negativos são forças opostas que precisam coexistir para criar tensões dinâmicas que, por sua vez, garantem um controle efetivo”. Como forma de gerenciar tais sistemas, criou quatro alavancas de controle, das quais duas são positivas – sistemas de crenças, que comunicam os valores centrais da empresa e sistemas de controle interativo, focam nas incertezas estratégicas – e duas negativas – sistemas de fronteira, que comunicam riscos a serem evitados e sistema de controle de diagnóstico, que comunicam as variáveis críticas do desempenho (Tessier; Otley, 2012).

Tessier e Otley (2012) verificaram nas alavancas de controle de Simons diversas ambiguidades, principalmente devido às suas definições vagas e sugerem que os controles diagnósticos e interativos não sejam considerados sistemas de controle em si, mas sim descrições de como os controles podem ser usados.

Ademais, argumentam que duas características importantes dos sistemas de controle emergem da análise das ambiguidades: objetivos de controle (desempenho e conformidade) e nível organizacional (operacional e estratégico) (Tessier; Otley, 2012).

Denotam também que os sistemas de controle de crenças e limites não operam no mesmo nível de análise, onde as crenças são um tipo de controle que pode ser usado para gerenciar tanto o desempenho quanto a conformidade, enquanto os limites são um grupo de controles de diferentes tipos, que são usados especificamente para gerenciar a conformidade (Tessier; Otley, 2012).

Assim, Merchant e Van der Stede (2007) alegam que o papel dos sistemas de controle gerencial na motivação de funcionários para incorrerem num bom desempenho envolve o estudo de incentivos e um controle de resultados do contexto.

Para Anthony e Govindarajan (2004) os elementos dos sistemas de controle gerencial incluem planejamento estratégico, orçamento, alocação de recursos, medição de desempenho, avaliação e recompensa, além da alocação do centro de responsabilidade e preços de transferência.

Para ampliar o entendimento da discussão acima, o quadro 3 sintetiza as principais tipologias de controle gerencial, com base nos autores citados, destacando-se o controle formal e informal, citado por Langfield-Smith e Smith (2003) e outros, as quatro

categorias de controle propostas por Merchant e Van der Stede (2007) e as quatro alavancas de controle criadas por Simons (1995) e suas principais características.

Quadro 3 – Síntese das Tipologias de Controle Gerencial

Tipologia		Significado	Autor (es)
Controle formal	Controle de resultado	os fornecedores ou as empresas contratadas e que possuem liberdade para a realização das atividades são responsabilizados pelos seus resultados	Langfield-Smith e Smith, 2003; Anderson e Dekker, 2014; Cäker, 2008; Cäker e Siverbo, 2011; Dekker, 2004; Johansson e Siverbo, 2011; Merchant e Van der Stede, 2012; Ouchi, 1979
	Controle de comportamento	é proativo e especificando e mensurando o comportamento desejável e restringindo as ações que estejam em desacordo com os objetivos da organização	
Controle informal	Controle social	uma maneira mais informal de controlar o comportamento, por intermédio de ações mais sutis	
Controle de ações		aumenta o envolvimento do desempenho dos empregados para o benefício da organização.	
Controle de pessoal		funcionários fazem seu serviço por própria vontade, desta forma constrói a vontade natural de controlar e/ou motivar a si mesmos	
Controle de cultura		forma as normas de comportamento organizacional e encoraja os funcionários a monitorar e influenciar os outros	
Controle de resultados		existe uma aproximação dos empregados à gestão, havendo a dominância como forma de controlar o comportamento dos profissionais	
Sistemas de crenças		comunica os valores centrais da empresa aos funcionários	Simons, 1995
Sistemas de controle interativo		foca nas incertezas estratégicas das empresas	
Sistemas de fronteira		comunica riscos a serem evitados	
Sistema de controle diagnóstico		comunica as variáveis críticas do desempenho	

Fonte: Elaboração própria, 2022.

Chenhall (2003) assim como Abernethy e Stoelwinder (1995) lecionam que os sistemas de controle gerencial é um termo amplo que engloba o sistema de Contabilidade

Gerencial e também inclui outros controles.

O próprio entendimento dos sistemas de controle gerencial se tem desenvolvido muito nos últimos anos, partindo de uma visão de um assunto simplesmente técnico e padronizado para uma visão mais estratégica como instrumento fundamental para gestão dos negócios (Nisiyama; Oyadomari, 2012).

Albernethy e Stoelwinder (1995) lecionam que Simons (1995) se baseando em suas evidências, expressou que os controles podem ser utilizados diagnosticamente como um meio de monitoramento e de avaliação de desempenho.

Conceituar controle gerencial não é uma tarefa fácil, pois há na literatura diversas interpretações sobre o termo, onde cada autor expressa seu conceito e atualizações surgem constantemente. Assim, urge destacar alguns mecanismos de controle gerencial para elucidar um pouco mais o assunto.

2.4 – Mecanismos de Controle Gerencial

Chenhall e Moers (2015) informam que o desenvolvimento da compreensão da pesquisa de sistemas de controle gerencial adotou um conceito mais complexo de controle, podendo ter sido derivado do exame de como diferentes tipos de mecanismos de Contabilidade Gerencial e seu uso evoluíram em resposta aos desafios de gerenciar em condições incertas, particularmente desenvolvendo inovação.

Os mecanismos de controle gerencial, segundo Almeida (2018), são parte integrante do amplo contexto das práticas organizacionais. Para Santos e Silveira (2015), uma organização reúne muitos tipos de mecanismos, dispersos como decisões do grupo de diretores, mecanismos de decisão gerencial, mecanismos de comunicação entre gerentes e subordinados, mecanismos de RH, mecanismos de supervisão, dentre outras. Elas são um “[...] conjunto incorporado de fazeres e dizeres, primeira e diretamente, ou como as ações que esses fazeres e dizeres incorporados constituem” (Santos; Silveira, 2015, p. 83).

Moore e Yuen (2001) entendem que quanto mais as empresas se tornam maduras, há uma maior complexidade na tomada de decisões e o processamento de informações aumentam, exigindo novos mecanismos de controle gerencial.

Partindo para o estudo da Contabilidade Gerencial, Scapens (2006) afirma que para se entender os mecanismos de controle gerencial é necessário que se avalie eles de forma interrelacionadas. Santos e Silveira (2015) corroboram que os mecanismos se interconectam dentro de uma organização, e acrescentam que a inteligibilidade, teleafetividade e normatividade são partes inerentes a elas.

Otley (2001, p. 246) discorre que os mecanismos de Contabilidade Gerencial mudaram muito nos últimos anos, e que “[...] muitos dos desenvolvimentos não são estritamente 'contabilidade gerencial', pois as técnicas subjacentes geralmente não são bem especificadas e muitas das medidas de desempenho são de natureza não financeira”.

Para Bititci *et al.* (2012) os mecanismos de avaliação e gerenciamento de desempenho são comuns em todos os setores, ou seja, na indústria e no comércio e Provan e Sydow (2009), discorrem que do ponto de vista gerencial, os procedimentos de avaliação não são usados somente para estabelecer a eficácia dos relacionamentos interorganizacionais, mas para lançá-los, melhorá-los ou mesmo descontinuá-los. Uma prática utilizada em muitos casos é o *open book accounting*, como observado nos estudos de Jakobsen (2010) e Caglio e Ditillo (2012).

O *open book accounting* consiste na troca de informações gerenciais contábeis entre empresas para se garantir uma melhor ação interorganizacional (Shank; Govindarajan, 1992; Cooper; Slagmulder, 1999, 2004; Dekker, 2003).

Muitas foram as abordagens sobre o *open book accounting*, Jakobsen (2010) em seu estudo sobre fronteiras de rede, observou que o objetivo do *open book accounting* no caso abordado, não era o de pressionar o fornecedor e sim majorar a transparência dos custos dos componentes individuais os quais fazem parte do produto, sendo que a partir desse resultado, possibilitando a sugestões para a redução de custos ao fornecedor, sem reduzir o valor para o cliente final. Todavia, nota-se que é uma forma de se controlar de forma remota o fornecedor.

Caglio e Ditillo (2012) investigaram o efeito de algumas microvariáveis, sobre tarefas e relacionamentos de indivíduos de empresas parceiras – a interdependência e analisabilidade de tarefas, interdependência de equipe e duração do relacionamento – na Contabilidade aberta, onde seu modelo controlava as variáveis no nível da empresa:

a especificidade de ativos, o grau de dependência econômica, a presença do contrato, a abrangência do contrato e o tamanho da empresa. Concluíram que para se entender o *open book accounting* é necessário coletar informações detalhadas sobre as tarefas e atividades específicas, além das relações exatas dos indivíduos que interagem nas empresas colaboradoras.

Como observado o *open book accounting* é um mecanismo de grande importância na gestão dos custos interorganizacionais. Além deste mecanismo existem diversos outros, dos quais cabe destacar as medidas de desempenho. Há diversos modos de se mensurar o desempenho, por medidas financeiras e não financeiras. Para Kajüter e Kulmala (2005) diversos são os fatores que devem influenciar a Contabilidade Gerencial, dentre elas a medição e avaliação de desempenho.

Meer-Kooistra e Vosselman (2000) asseveram que é na fase de execução contratual que os instrumentos de controle devem prever uma supervisão frequente, a medição e a própria avaliação do desempenho, onde o fornecimento regular de informação desempenhará um papel importante na relação, assim como o monitoramento do desempenho dos funcionários deverá fazer parte das atividades de controle realizadas pela terceirizada. Os indicadores de desempenho tem um papel fundamental no contrato assim como os mecanismos de melhoria (Meer-Kooistra; Vosselman, 2000). São eles os responsáveis pela demonstração da eficácia da parceria.

2.5 Estudos Correlatos

No tocante ao estudo de relações interfirmas, a literatura é bem vasta, com diversos estudos distintos fazendo menção a elas. Como exemplo, pode-se citar Jakobsen (2010), Dekker (2016) e Grafton e Mundy (2017). Jakobsen (2010), buscou identificar e analisar os mecanismos de Contabilidade Gerencial e gestão de relações interorganizacionais quando o poder é empregado como mecanismo de absorção de incertezas.

Dekker (2016) analisou como as pesquisas em Contabilidade Gerencial intrafirmas e interfirmas se conectam até o momento e como elas poderiam se conectar melhor, enquanto Grafton e Mundy (2017) observaram a interação entre os contratos

formais e relacionais para se ter um controle efetivo no contexto competitivo. Tais estudos exemplificam a proficiência da literatura sobre relacionamentos inteorganizacionais, em que outros tantos podem ser citados com abordagens diversas. Todavia, quando se trata de estudos interorganizacionais que buscam averiguar a relação entre um ente privado e um ente público, os estudos são mais escassos.

Um exemplo de pesquisa que analisou a relação entre o ente público e o ente privado está descrito em Neves (2020), que estudou a terceirização dos serviços públicos e os mecanismos de controle gerencial presentes nesses relacionamentos interorganizacionais. Para Neves (2020) o órgão público estudado operava num ambiente de incerteza moderada, possuindo tarefas fáceis de mensurar e pouco complexas, com uma interdependência moderada entre a execução das atividades e a prestação de seus serviços à sociedade.

Quanto aos mecanismos de controle gerencial, Neves (2020) constatou que foram empregados apenas instrumentos formais de controle - comportamento e de resultados - na fase exploratória e contratos formais e informais na fase de execução contratual com controle de comportamento, de resultados e social, sendo os mecanismos de controle de comportamento mais utilizados.

Neves e Gasparetto (2020) também abordam a terceirização verificando como ocorre o controle e a fiscalização desses contratos em um órgão público federal, sob a percepção do gestor e de fiscais de contratos. Concluíram que os serviços analisados apresentavam baixos custos de transação - baixa especificidade de ativos e incerteza ambiental, contrastando com a alta mensurabilidade dos serviços – sendo que os controles são utilizados de maneira conjunta, sobressaindo-se o controle de comportamento, já o controle de resultados era utilizado majoritariamente nos contratos mais recentes, implementando metas de desempenho, e o controle social sendo utilizado para desenvolver laços relacionais ou delimitar os comportamentos aceitáveis pelo órgão.

Ditillo *et al.* (2015) exploraram a terceirização através da adoção de mecanismos de controle da prestação de serviços públicos em nível municipal e as variáveis que podiam explicar sua escolha, os quais mostraram que, na presença da terceirização, do mercado, da hierarquia e da confiança, os controles exibem diferentes intensidades, podendo coexistir, sendo explicados por diferentes variáveis.

Em seus estudos Harland *et al.* (2005) acharam que é necessária uma visão mais holística da terceirização, ligando o local, questões organizacionais com ações e resultados de nível nacional, agregando riscos e benefícios que podem ser avaliados em diferentes níveis de sistemas.

Meer-Kooistra e Vosselman (2000) focam seu estudo na forma como as relações internas podem ser elaboradas e controladas, tomando por base as teorias de contratação, onde se é construído um modelo da estrutura de controle gerencial dos relacionamentos entre empresas sob a perspectiva de uma empresa terceirizada da área da renovação e manutenção industrial, observando mudanças na forma como as relações de terceirização são controladas.

Ao estudar a terceirização dos serviços de Tecnologia da Informação da agência de transportes suecos, Svård (2019) observou que a terceirização deve ser regida por contratos, onde a gestão de informações governamentais e o envolvimento de todos os *stakeholders* devem ser levados em conta, sendo que os riscos de terceirização podem comprometer os dois princípios da democracia - responsabilidade e transparência - centrais para operações da Administração Pública.

Uma verificação é unânime entre os estudos, mesmo nas relações entre os entes públicos e privados, riscos transacionais são eminentes, tendo os contratos um papel de grande importância na mitigação dos mesmos. No presente estudo, os riscos e os mecanismos de controle serão levantados após a análise documental, entrevistas e observação direta de cada caso.

3 METODOLOGIA

A metodologia nas palavras de Prodanov e Freitas (2013, p. 14) “[...] é a aplicação de procedimentos e técnicas que devem ser observados para construção do conhecimento, com o propósito de comprovar sua validade e utilidade nos diversos âmbitos da sociedade”.

Na parte metodológica deverão ser descritos os procedimentos utilizados para a coleta e análise de dados. Assim, dividir-se-á em tópicos: tipologia da pesquisa, variáveis

a serem estudadas, delimitação do estudo, coleta de informações, técnica de análise e por fim, procedimento ético por se tratar de pesquisa envolvendo seres humanos.

3.1 Tipologia da Pesquisa

A pesquisa se baseia em um estudo exploratório-descritivo, sendo sua natureza qualitativa. As pesquisas exploratórias, segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 188),

[...] são investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema, com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para a realização de uma pesquisa futura mais precisa ou modificar e clarificar conceitos.

Ademais, Gil (2008, p. 27) ratifica esta afirmação ao assegurar que a pesquisa exploratória, “[...] têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

No que se refere ao caráter descritivo, busca-se a descrição de características de um fenômeno ou mesmo a relação entre variáveis. Lakatos e Marconi (2003, p. 188) informam que “[...] estudos exploratório-descritivos combinados – são estudos exploratórios que tem por objetivo descrever completamente determinado fenômeno [...]”.

Gil (2008) entende que “as pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática”.

Andrade (2010) observa a descritividade em uma pesquisa como a preocupação em se observar, registrar e analisar os fatos, classificando-os e interpretando-os sem a interferência do pesquisador. Descrição ratificada por Raupp e Beuren (2004) que afirmam que descrever tem o condão de relatar, comparar e identificar. Gil (2008) complementa ao discorrer que as pesquisas descritivas também tem o intuito de descobrir se existe uma associação entre as variáveis pesquisadas ou mesmo determinar a natureza dessa relação.

Há de ser observado também que o estudo tem natureza qualitativa, que, semelhante a Almeida (2018), procura entender a interação dos elementos do controle

gerencial nas relações contratuais e alguns preceitos teóricos da Teoria dos Custos de Transação, de modo que a natureza quantitativa não poderia delimitar corretamente, pois o enfoque é descrever a realidade do ponto de vista dos entrevistados.

Severino (2007) entende ser mais correto empregar os termos: abordagem qualitativa e abordagem quantitativa, pois para ele existem muitas pesquisas com metodologias diferentes. Appolinário (2011) assevera que os dados da pesquisa qualitativa são coletados nas interações sociais e são analisados subjetivamente pelo pesquisador, isto porque a modalidade preocupa-se com o fenômeno.

Este tipo de pesquisa se amolda ao pretendido no presente estudo, pois de acordo com Groulx (2008) a pesquisa qualitativa há de ser cética por toda definição fora do contexto dos fenômenos sociais e da racionalidade formal, a qual busca ditar uma única realidade social.

Assim, entende-se que a pesquisa qualitativa é o aprofundamento de um conhecimento para interpretar o objeto que está sendo pesquisado, por meio da análise dele no seu contexto. E para se chegar a esse resultado, fez-se mister - no presente estudo - um estudo de caso como método de procedimento.

O estudo de caso, de acordo com Gil (2008, pp. 57-58), caracteriza-se por um “[...] estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado, tarefa praticamente impossível mediante os outros tipos de delineamentos considerados”.

Prodanov e Freitas (2013, p. 60) entendem que o estudo de casos “[...] consiste em coletar e analisar informações sobre determinado indivíduo, uma família, um grupo ou uma comunidade, a fim de estudar aspectos variados de sua vida, de acordo com o assunto da pesquisa”.

O estudo de casos por tratar de fatos e fenômenos normalmente isolados, determina que o pesquisador tenha um grande equilíbrio intelectual e capacidade de observação, alinhada à parcimônia e à generalização dos resultados (Prodanov; Freitas, 2013).

Martins (2006, p. 12) complementa a ideia ao afirmar que o estudo de caso permite ao pesquisador elaborar “[...] uma teoria explicativa do caso que possibilite condições para se fazerem inferências analíticas sobre proposições constatadas no

estudo e outros conhecimentos encontrados”.

Yin (2001, p. 32-33), discorre que no estudo de caso o pesquisador,

[...] enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, [...] baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando avançar convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, [...] beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e a análise de dados.

Por se tratar de uma pesquisa com 5 empresas distintas, o estudo será de casos múltiplos, que na visão de Yin (2001), são mais convincentes e mais robustos. Ao ver a tipologia da pesquisa que é utilizada, há de se delimitar o estudo, o qual será assunto da próxima seção.

3.2 Categorias de Estudo

Outro fator relevante a ser observado são as variáveis da pesquisa, como o objeto da cessão de uso, a modalidade licitatória para a seleção, a vigência contratual, o público alvo e os requisitos técnicos, os direitos e deveres das partes, serviços ofertados, os mecanismos de controle e de avaliação de desempenho e as sanções as quais as partes podem sofrer.

Por meio do consentimento dos entes privados e do ente público, houve a possibilidade de acesso aos contratos e aos termos de referência contratuais, além do instrumento licitatório, que no caso em questão, é o pregão eletrônico.

De posse desse acervo documental foi possível verificar os principais pontos tratados no estudo, assim como ter uma visão mais formal da relação existente entre o ente público e os entes privados nos contratos ora realizados, sendo visto as semelhanças e diferenças entre os contratos.

A partir dessa análise documental, levantou-se as variáveis aplicadas, os mecanismos de controle e também os de avaliação de desempenho adotados no contrato entre o ente privado e o ente público. Numa pesquisa, deve se saber o que se vai pesquisar, e como forma de se alcançar os objetivos propostos, as variáveis não de

conduzir o cientista ao caminho correto.

De acordo com Prodanov e Freitas (2013, p. 92),

As variáveis, na pesquisa científica, são os elementos observáveis, possuem correlação entre si para gerar um fenômeno e estão nas bases de uma pesquisa científica. Variáveis são, portanto, características observáveis do fenômeno a ser estudado e existem em todos os tipos de pesquisa. Porém, enquanto nas pesquisas quantitativas elas são medidas, nas qualitativas, elas são descritas ou explicadas.

Lakatos e Marconi (2003, p. 137) definem uma variável como uma “[...] classificação ou medida; quantidade que varia; conceito operacional, contém ou apresenta valores; aspecto, [...] discernível num objeto de estudo, passível de mensuração”. Gil (2008) entende que uma variável pode ser é algo que possa ser classificado em duas ou mais categorias.

Um *check list* é um outro documento que pode ser utilizado de apoio à pesquisa. No presente estudo, o *check list* adotado é apresentado no quadro 6, como forma de se averiguar os pontos importantes a serem abordados na pesquisa documental. Nessa checagem, é feita uma nova verificação em que se busca sanar algum vício que pode ainda estar presente.

Assim como o *check list*, foi desenvolvido um roteiro de entrevistas semi-estruturado, composto com perguntas que buscam confirmar dados observados na análise documental e descobrir informações novas a respeito da relação direta de uma das partes envolvidas. O documento está apençado ao estudo, no Apêndice 1, e serve para se confirmar os elementos produzidos na análise documental e fornecer subsídios para se descobrir os riscos relacionais e os riscos de desempenho que podem advir do contrato firmado. No quadro 4, estão dispostas as variáveis, descrição, comentários e a fonte referente a pesquisa.

Quadro 4 – Variáveis

Variável	Descrição/comentários	Fonte
Objeto da cessão descrito no contrato	cessão de uso/arrendamento oneroso do objeto da relação interorganizacional entre a OM e o cessionário	Lei 14.133/21, Lei 10.520/02, Decreto n. 10.024/19, Portaria n. 089 - SEF/20, Pregão Eletrônico, Termo de Referência Contratual Contrato
Modalidade licitatória para seleção do contratante.	Peças documentais presente na modalidade licitatória de Pregão eletrônico para a cessão de	Lei 14.133/21, Lei 10.520/02, Decreto n. 10.024/19, Portaria n. 089 - SEF/20, Pregão Eletrônico,

	uso/arrendamento de espaço destinado a fins específicos, visando dar suporte às atividades militares, a critério do comandante, chefe ou diretor da Organização Militar (OM)	Termo de Referência Contratual Contrato
Vigência contratual	Vigência variando de 12 a 24 meses, podendo se estender a 60 meses na cessão de uso e no arrendamento até 240 meses.	Pregão Eletrônico, Termo de Referência Contratual Contrato
Público alvo atendido pelo cessionário.	A depender da cessão/arrendamento, mas com predominância o público interno	Pregão Eletrônico, Termo de Referência Contratual Contrato
Requisitos técnicos exigidos do cessionário para exploração do objeto contratual	A depender da cessão de uso/arrendamento, com a possibilidade da necessidade de conhecimento técnico específico.	Pregão Eletrônico, Termo de Referência Contratual Contrato
Deveres do cessionário na execução contratual quanto ao direito de exploração comercial da cessão.	Pagamento mensal por via GRU, entregue por fiscal designado e reajuste a depender da cessão de uso, podendo ser IGP-M ou IPC-A e outras obrigações	Pregão Eletrônico, Termo de Referência Contratual Contrato
Serviços ofertados pelo cessionário	A depender da cessão de uso/arrendamento, podendo ser serviços alimentícios, serviços fotográficos, venda de produtos militares e cortes de cabelo	Pregão Eletrônico, Termo de Referência Contratual Contrato
Demais deveres do cessionário na execução contratual	Zelo e asseio nas instalações, pontualidade nos horários de atendimento, venda de produtos/serviços específicos, manter obrigações trabalhistas em dia, trajes adequados	Pregão Eletrônico, Termo de Referência Contratual Contrato
Mecanismos de controle estabelecidos no contrato	A depender da cessão de uso/arrendamento, podendo ser Livro de registro, inspeções, reuniões, exames de material, conferência do pessoal e material, verificação de falhas e consulta de regularidades	Pregão Eletrônico, Termo de Referência Contratual Contrato
Mecanismos de avaliação do desempenho do cessionário, estabelecidos no contrato.	A depender da cessão de uso/arrendamento, desde controle número de efetivo de serviço/vendas a monitoramento de qualidade dos produtos e serviços	Pregão Eletrônico, Termo de Referência Contratual Contrato
Sanções	Multas, advertências, suspensão de licitar, impedimento de licitar, declaração de inidoneidade, cobranças e termo de desocupação	Lei 14.133/21, Pregão Eletrônico, Termo de Referência Contratual Contrato

Fonte: Elaboração própria, 2022.

3.3 Critérios de Elegibilidade dos Casos estudados

A presente pesquisa limitou-se a analisar 5 (cinco) contratos de cessão de uso de uma Organização Militar do Exército Brasileiro da região nordeste do país. O critério de escolha da Organização Militar se deu pela facilidade de acesso aos dados e aos entrevistados, uma vez que o pesquisador pertence aos quadros da instituição militar. Na Unidade Militar há outros cessionários, todavia esses não quiseram participar do presente estudo, sendo os cinco todos voluntários. São contratos de cinco empresas distintas com representantes sem qualquer outro vínculo com a Administração Pública.

Os contratos são de usos de espaços na Organização Militar, os quais estão sob a administração castrense, que a critério de seu Comandante - conforme determina a legislação - entendeu que os locais poderiam ser utilizados para usos diversos com o intuito de prover recursos e ajudar a aparelhar a Força Terrestre. Nesses espaços cedidos estão instalados uma cantina, dois bazares, um espaço fotográfico e uma barbearia, todos regidos por contratos a título oneroso, com prazo determinado.

O número de cinco empresas estudadas está de acordo com o que Eisenhardt (1989) entende ser uma quantidade razoável, pois leciona que não há um número ideal de casos, mas que estando compreendidos entre 4 e 10, atende aos requisitos para a pesquisa.

A partir da delimitação do número de empresas que participaram do estudo em decorrência de sua aquiescência em participar da pesquisa, tendo em vista que outras não acataram o convite, foi possível estabelecer critérios e parâmetros para a pesquisa, pois é possível ver relação diádica existente em cada uma de forma pormenorizada com o ente público.

Afim de dar maior veracidade e compreensão aos dados coletados, triangulou-se os instrumentos contratuais, as entrevistas e as observações diretas. O aspecto de se triangular os dados é conhecido nos estudos como abordagem de métodos múltiplos, que de acordo com Vergara (2008), surgiu da navegação e também das estratégias militares, onde tinha o intuito de determinar a posição exata de um objeto, partindo de diversos pontos de referência. A mesma Vergara (2008) afirma que nas ciências sociais, a triangulação é definida como uma estratégia de pesquisa que se baseia no uso de

diversos métodos para se averiguar um mesmo evento.

Cárdena *et al.* (2018) afirmam que na triangulação em pesquisas qualitativas há uma relação de observação de determinado ponto de análise, onde são estudados pelo menos dois pontos de vista distintos, duas técnicas de coleta de dados. Visão corroborada por Flick (2009) que discorre que na triangulação é combinado diversos métodos, grupos de estudo, ambientes locais ou mesmo perspectivas teóricas distintas no intuito de se apurar um fenômeno.

Outro aspecto importante que foi delimitado é que o estudo compreende a visão do ente privado, por meio de seu gestor, com a entrevista de seu representante legal, podendo a parte registrar sua percepção sobre o contrato ora estabelecido, seus riscos e mecanismos de controle.

Não foi incluída a visão do ente público, pois não se encontrou *animus* da Administração Pública em participar do presente estudo, fato este que poderia fornecer informações mais completas sobre a relação existente entre as partes.

Desde o tempo da realização dos instrumentos licitatórios utilizados pela Administração Pública Militar, passando pelas assinaturas contratuais com o ente privado e a pesquisa foi averiguado um lapso temporal de aproximadamente 5 anos, prazo este ocorrido em meio a uma pandemia, fato que pode interferir na visão das partes sobre a efetivação do contrato e de suas cláusulas. Esse pequeno lapso temporal é decorrente da época da abertura da licitação dos espaços a serem cedidos por meio de cessão de uso e as entrevistas realizadas, conforme demonstrado no quadro 5.

Quadro 5 – Assinatura dos contratos e entrevistas

Ente Privado	Data de Assinatura do Contrato	Data de entrevista comcessionários/arrandatária	Observação Direta
Barbearia	20 de maio de 2021	31 de agosto de 2023	Agosto e Setembro de 2023
Espaço Fotográfico	4 de abril de 2019	4 de setembro de 2023	Agosto e Setembro de 2023
Bazar interno	24 de novembro de 2021	22 de setembro de 2023	Agosto e Setembro de 2023
Cantina	20 de abril de 2022	27 de setembro de 2023	Agosto e Setembro de 2023

Bazar externo	26 de outubro de 2021	16 de setembro de 2023	Agosto e Setembro de 2023
----------------------	-----------------------	------------------------	---------------------------

Fonte: Elaboração própria, 2024.

Um outro aspecto abordado se refere a avaliação de desempenho vista nos contratos, juntamente com os mecanismos de controle do ente público para a relação. Desta forma, o próximo passo seguido foi a coleta de informações, com a exposição inicial do perfil das empresas e gestores.

3.3.1 Perfil das empresas e dos proprietários/gestores

Nesta subseção se aborda os perfis das empresas privadas que se propuseram a se relacionar com o ente público, mais especificamente, uma Organização Militar. Como já narrado, são cinco empresas abordadas, simbolizadas por casos distintos, onde houve a entrevista com cada proprietário/gestor, a análise individual dos contratos, termos de referência, licitações e observações diretas.

Traçou-se o perfil das empresas para se analisar de forma mais completa a relação contratual, pois ao se saber as características da empresa e do gestor, o pesquisador pode começar a delinear o ambiente em que está inserido o contrato e os riscos que o cercam.

3.3.1.1 Barbearia

O primeiro estudo dos instrumentos contratuais é representado pela cessão de uso a título oneroso por um local destinado a uma Barbearia. Houve uma entrevista com o proprietário, a qual realizada no dia 31 de agosto de 2023, e também ocorreu a observação direta nos meses de agosto e setembro de 2023.

A empresa estudada é caracterizada como um Microempreendedor Individual (MEI), sendo o proprietário do sexo masculino, possuindo a idade de 30 anos. O proprietário possui o ensino médio completo e trabalha como MEI desde 2020, todavia exerce a profissão informalmente desde 2017. A empresa ainda possui um funcionário além do proprietário.

Ao analisar o caso da Barbearia, observa-se que é uma empresa pequena e que atende aos requisitos ora citados, isto porque ela tem apenas um funcionário e os rendimentos auferidos não ultrapassam o valor disposto na legislação. Ademais, a licitação estabeleceu como critérios de participação a condição de MEs (micro empresas) e EPPs (empresas de pequeno porte) e alterações da legislações posteriores à Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, moldando a empresa em estudo ao edital de licitação.

Salgado (2021) alega que a figura do MEI no Brasil teve uma aceleração no crescimento no período da pandemia, mas era uma tendência que estava sendo solidificada desde a sua criação, ou seja, o espírito empreendedor se fez mais constante no período pandêmico, muito em decorrência da necessidade.

O proprietário, antes era militar da Organização estudada e após findar seu tempo, tomou ciência do edital e concorreu à licitação, não sabendo informar se houve mais concorrentes, fato este que pode estar relacionado à carência de informações por parte do empreendedor, pois numa licitação as informações são públicas e de acesso irrestrito, isto para não ferir o princípio da publicidade, disposto na Constituição Federal.

Ciente das informações apresentadas, no presente caso, a licitação estabeleceu critérios para a seleção dos cessionários, criando mecanismos de escolha específicos (ME ou EPP), incentivando empresas ou empreendedores pequenos a exercerem sua função social, que na visão administrativa, fortalece o espírito empreendedor da sociedade, em especial a brasileira.

3.3.1.2 Espaço fotográfico

A segunda análise dos instrumentos contratuais refere se a uma cessão de uso a título oneroso de um local destinado a um Espaço fotográfico. A empresa estudada - assim como a barbearia - é caracterizada como um MEI, sendo que o proprietário é do sexo masculino e possui a idade de 64 anos. O proprietário possui o ensino médio técnico completo em Administração e trabalha como MEI desde 2012, todavia exerce a profissão na Organização Militar desde meados dos anos 80, ou seja, a mais de 35 anos. A empresa diferentemente da anterior não possui outro funcionário.

Ao analisar o Espaço fotográfico, observa-se que também é uma empresa pequena e que atende aos requisitos ora citados, isto porque seus rendimentos auferidos não ultrapassam o valor disposto na legislação. Ademais, assim como a anterior, a licitação também estabeleceu como critérios de participação a condição de MEs e EPPs e alterações da legislações posteriores à Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, moldando a empresa em estudo ao edital de licitação.

Diferentemente da Barbearia, neste caso, o empreendedor já prestava serviços à Organização Militar a muito tempo, mas não havia incorporado às fileiras do Exército. Em 2012 abriu seu cadastro como MEI, todavia foi no ano de 2019 que veio a concorrer na licitação, consagrando-se vencedor e podendo usufruir do local destinado ao Espaço fotográfico.

Este empreendedor assim como o anterior também tomou ciência do edital por encontrar se trabalhando no local. Cabe salientar que, de acordo com o entrevistado, ele exercia seu ofício de forma *free lancer*, ou seja, sem qualquer vínculo empregatício com a Organização Militar. O presente empreendedor almejava ter concorrência na licitação, todavia não discorreu sobre esse fato, pressupondo se que foi o único a oferecer uma proposta ou que os outros participantes não superaram a oferta apresentada, isto porque a licitação era por maior desconto por item, de acordo com o seu edital.

O que se percebe na análise das informações prestadas pelo empreendedor do Espaço fotográfico é que ele já exercia a função de longa data, todavia em decorrência da necessidade da Administração Pública se adequar à legislação vigente, houve a necessidade de se regularizar e concorrer à licitação.

Ao se saber das informações apresentadas no presente caso, assim como no anterior, observa se que a licitação estabeleceu critérios para a seleção dos cessionários, também criando mecanismos de escolha específicos (ME ou EPP), incentivando empresas ou empreendedores pequenos a exercerem sua função social, fortalecendo o espírito empreendedor.

3.3.1.3 Bazar interno

O estudo do instrumentos contratuais observados em seguida se trata de uma

cessão de uso a título oneroso de um local destinado a um Bazar. A empresa estudada iniciou sua vida como MEI, todavia passou a ser limitada, sendo o proprietário do sexo masculino, possuindo a idade de 33 anos. O proprietário possui o ensino superior completo em Contabilidade e possui cinco anos como empreendedor. Atualmente a empresa possui dois funcionários além do proprietário.

Ao analisar o Bazar interno, observa-se que é uma empresa pequena, atendendo aos requisitos da licitação, isto porque seus rendimentos auferidos também não ultrapassam o valor disposto na legislação. Assim como o Espaço fotográfico, a licitação também estabeleceu como critério de participação a condição de MEs e EPPs e alterações da legislações posteriores à Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006, moldando a empresa em estudo ao edital de licitação.

O Bazar interno demonstra uma peculiaridade não notada nos outros estudos (Barbearia e Espaço fotográfico), qual seja, a graduação do proprietário do estabelecimento. Nos outros casos anteriores até o presente, os proprietários não detinham um diploma de graduação ou mesmo estavam realizando um curso superior. Outro aspecto que diferencia dos outros cessionários é que este empreendedor não tomou ciência do edital por se encontrar trabalhando no local, mas sim por publicações oficiais.

Este empreendedor esperava que a concorrência fosse ser pequena e que teria uma viabilidade de 100% na licitação. Esperava, que ao se sagrar vencedor, poder suprir a todas as necessidades dos clientes, por afirmar conhecê-las.

Denota se da análise das informações prestadas pelo empreendedor do Bazar interno que ele já exercia uma atividade semelhante fora da Organização Militar e que teve a oportunidade de concorrer à licitação, e saiu vencedor, ofertando o menor preço por grupo.

Dessa forma, no Bazar interno, assim como na Barbearia e no Espaço fotográfico, a licitação estabeleceu critérios para a seleção dos cessionários, também criando mecanismos de escolha específicos (ME ou EPP), incentivando empresas ou empreendedores pequenos a exercerem sua função social, o que fortalece o espírito empreendedor.

3.3.1.4 Cantina

A quarta análise é representada pela cessão de uso a título oneroso de um local destinado a uma Cantina. A empresa estudada é uma ME, sendo a proprietária do sexo feminino, possuindo a idade de 45 anos. A proprietária possui o ensino médio completo e a empresa possui dois anos. Atualmente a empresa possui dois funcionários além da proprietária.

Atende aos requisitos do edital de licitação, todavia observa-se uma diferença quanto aos demais. Nesse edital não é necessário ser ME ou EPP, bastando apenas ser uma empresa cujo ramo de atividade seja compatível com o objeto da licitação, ou seja, nesse edital não há a exclusividade de ME ou EPP para concorrer, sendo estabelecido outros critérios de participação.

A proprietária - assim como na Barbearia - era militar da Organização estudada e após findar seu tempo, tomou ciência do edital e concorreu à licitação, participando anteriormente da licitação do Bazar interno, todavia não logrou êxito. De acordo com a cessionária, havia muita expectativa para concorrer à licitação, isto porque houve uma fase recursal onde outra empresa conseguiu passar a sua frente nos requisitos necessários, todavia havia apresentado comprovantes que não estavam de acordo com o certame, sendo impugnados por ela, fato que foi aceito e declarada vencedora da licitação.

Diante o caráter de publicidade do certame licitatório, nesse havia 12 empresas concorrendo, sagrando-se vencedora a empresa que presta o serviço atualmente. Nesta licitação, ao contrário das demais, observou-se um número maior de concorrentes, o que pode ser em decorrência da abertura do certame a todas as empresas que fossem do ramo alimentício e que tivessem o interesse em concorrer, não sendo necessário ser um ME ou uma EPP.

No caso apresentado, a vencedora do certame não tinha um conhecimento prévio sobre os procedimentos licitatórios e se habilitou através de vídeos e leitura de material sobre o tema, inclusive interpondo recurso sobre decisão administrativa, o qual foi aceito. Cabe salientar que mesmo sendo uma atribuição da Administração Pública a fiscalização da documentação, a concorrente pode observar incoerências nos

documentos apresentados pela concorrente e pode obstar o que poderia ser um possível erro administrativo futuro. Salienta-se que o certame público também era sobre a oferta do menor preço por grupo, assim como o Bazar interno.

Ciente das informações apresentadas, que no presente caso, a licitação estabeleceu critérios gerais para a seleção dos cessionários, mais amplos, criando mecanismos diversos dos casos anteriores, oportunizando um universo maior de empresas a concorrer ao certame público, existindo uma publicação nos órgãos oficiais por meio do Diário Oficial da União (DOU).

3.3.1.5 Bazar externo

O estudo desses instrumentos contratuais diverge dos demais apresentados, sendo o único que não se refere a uma cessão de uso a título oneroso, mas sim pelo instituto do arrendamento de uma parcela de um bem público, com o intuito de explorar atividades comerciais ou mesmo de prestação de serviços para o público interno da Organização Militar e da população civil.

Ciente destas informações, cabe saber o que a legislação narra sobre a figura jurídica do arrendamento. Há diversos textos normativos que tratam sobre o arrendamento, todavia alguns cabe mencionar, como o Decreto Lei nº 9.760/46, que estabeleceu prazo máximo para arrendamento, que posteriormente foi alterado pela Lei 11.314/06 para vinte anos. Já de acordo com o Decreto Lei nº 1.310/74, o valor que é fruto dos arrendamentos deverá ser revertido para o fundo do Exército, constituindo-se em uma reserva de emergência, o qual foi ratificado pelo Decreto nº 77.095/76. A Lei nº 9.636/98 ultimou o instituto do arrendamento, concedendo a possibilidade em casos justificáveis, aumentar-se o tempo de arrendamento para mais de vinte anos.

Dessa forma, estando a empresa estudada caracterizada como uma ME, constituiu uma loja de artigos militares, sendo a proprietária do sexo feminino e possuindo a idade de 31 anos. A proprietária possui a graduação de psicóloga e trabalhava no ramo de artigos militares desde 2018 na cidade de Macapá, no estado do Amapá. A empresa ainda possui cinco funcionários além da proprietária, havendo uma matriz e mais uma filial, nesta cidade.

Como o instrumento licitatório não proíbe qualquer uma das características citadas, a proprietária participou da licitação e logou êxito em sair vencedora. A proprietária não tem ou teve qualquer passagem pelas Forças Armadas e antes de participar do certame, procurou fazer uma pesquisa de mercado na região, assim como dentro das instalações militares, chegando a conclusão que seria melhor estabelecer seu negócio fora das instalações militares, pois assim poderia atender ao público militar e civil ao mesmo tempo e sem um horário fixo, não havendo restrições quanto a isso.

Cabe salientar que a proprietária além de ter efetuado a pesquisa de mercado, entrou em contato com informações internas de que haveria uma licitação e também tomou ciência por meios oficiais de comunicação, sendo que para concorrer ao processo licitatório, procurou auxílio de uma pessoa especializada, que se responsabilizou por juntar a documentação necessária e efetuar todos os passos da licitação em seu nome.

Ciente das informações apresentadas, que, no presente caso, a licitação estabeleceu critérios gerais para a seleção do arrendatário, fato que amplia as possibilidades de empresas dando mais oportunidades a todas as empresas, todavia, sem desprezar o disposto nas Leis Complementares nº 123/06 e 128/08.

3.3.1.6 Análise comparativa dos estudos

Ao compararmos os cinco casos estudados, observa-se perfis diversos, com ambos os sexos fazendo parte da pesquisa, variadas idades e meios de concorrência no certame público, desde maior desconto por item a menor preço por grupo, variando o ramo e a habilitação dos concorrentes. O quadro 6 demonstra os dados dos perfis coletados das empresas e seus representantes.

Quadro 6 – Perfil dos proprietários/empresas analisados

Características das empresas	Barbearia	Espaço fotográfico	Bazar interno	Cantina	Bazar externo
Gênero	masculino	masculino	masculino	feminino	feminino
Nível de instrução escolar	ensino médio	ensino técnico	ensino superior	ensino médio	ensino superior
Vínculo com a Organização Militar	ex militar	civil	civil	ex militar	civil
Experiência anterior em licitação	não	não	sim	não	sim
Modo de conhecimento do edital	interno	Interno	externo	interno	interno e externo
Porte da empresa	MEI	MEI	MEI / ME	ME	ME
Possui funcionários	sim	não	sim	sim	sim

Modo de licitação	maior desconto por item	maior desconto por item	menor preço por grupo	menor preço por grupo	maior desconto por item
-------------------	-------------------------	-------------------------	-----------------------	-----------------------	-------------------------

Fonte: **Elaboração própria, 2023.**

Desta forma, observa-se que não foi um aspecto ou perfil específico que determinou a escolha das empresas para a participação na presente pesquisa, mas foi justamente o fato da especificidade de cada uma, onde se percebe um perfil diferente em cada empresa analisada.

3.4 Coleta das Informações

Segundo Prodanov e Freitas (2013), a coleta de dados é a fase do método de pesquisa, em que o objetivo é obter informações da realidade, sendo definido onde e como será realizada a pesquisa. Além disso, define-se qual será o tipo de pesquisa a ser adotado, a população pesquisada, os instrumentos de coleta e a análise dos dados conseguidos (Prodanov; Freitas, 2013).

Gil (2010) afirma que todo procedimento de coleta de dados vai depender da formulação prévia de uma hipótese, ocorrendo que em muitas pesquisas as hipóteses não são explícitas, caso este que é possível determinar as hipóteses subjacentes, mediante uma análise dos instrumentos adotados para a coleta de dados.

Ainda, Lakatos e Marconi (2003) entendem que quanto maior o planejamento feito anteriormente, menos tempo desperdiçado haverá no trabalho de campo, facilitando a próxima etapa. Desta forma, com esforços para o êxito da pesquisa, foi levantado os contratos das 5 empresas estudadas com a Organização Militar e elaborado um roteiro de entrevista semi-estruturado a ser aplicado aos responsáveis das organizações.

Os documentos ora analisados são os contratos, os termos de referência e os editais dos pregões realizados pela Administração Pública para a execução da relação contratual. Foram analisados os objetos, as características, as vigências, os direitos e os deveres das partes, as sanções e as peculiaridades de cada contrato, além das entrevistas que foram realizadas com os responsáveis pela administração privada, cujo roteiro se encontra no Apêndice 1.

Quanto a técnica da entrevista, a qual, segundo Gil (2008, p. 111), “[...] é

seguramente a mais flexível de todas as técnicas de coleta de dados de que dispõem as ciências sociais. Daí porque podem ser definidos diferentes tipos de entrevista, em função de seu nível de estruturação”, foi utilizada a forma semi-estruturada.

Continua o autor afirmando que “[...] as entrevistas mais estruturadas são aquelas que predeterminam em maior grau as respostas a serem obtidas, ao passo que as menos estruturadas são desenvolvidas de forma mais espontânea, sem que estejam sujeitas a um modelo preestabelecido de interrogação” (Gil, 2008, p. 111).

Britten (2009) entende que há três tipos de entrevistas possíveis: estruturada, semi-estruturada e em profundidade, sendo que para o presente estudo se optou pelo modelo semi-estruturado. Na visão do autor citado é uma entrevista que é conduzida a partir de uma estrutura flexível, e consiste em questões abertas, as quais vão definir a área a ser explorada (Britten, 2009).

Antes da realização das entrevista semi estruturada, ocorreu um contato prévio com o gestor da organização, a fim de se obter a autorização para a pesquisa. Esta é uma etapa muito importante da pesquisa, pois caso inexistir uma autorização, o pesquisador se obriga a mudar o seu foco, com a adoção de outras formas de coleta de dados.

Já os primeiros contatos com os entes privados ocorreram informalmente, com o pesquisador se apresentando e informando o motivo de sua presença. Foi informado a intenção do pesquisador em fazer uma dissertação abordando a relação interorganizacional existente entre um ente privado e um ente público.

Após essa breve exposição, foi estabelecido que seria realizada as entrevistas após o aceite do Comitê de Ética. Ao ser estabelecida esta relação de confiança, o pesquisador elaborou sua entrevista semi-estruturada para envio ao Comitê de Ética.

Há de se salientar que o roteiro de entrevista semi-estruturado após ser inicialmente elaborado, foi enviado por email a duas professoras doutoras da Universidade Federal da Paraíba - com experiência em pesquisas qualitativas - para ser validado, o que ocorreu entre os meses de fevereiro e março de 2023, que prontamente se dispuseram a colaborar. Após sugestões de ambas sobre a possível troca de termos e adição de novos questionamentos, foi efetivado e realizado as entrevistas entre os meses de agosto e setembro de 2023.

O roteiro foi dividido com a caracterização do entrevistado e da empresa (perfil), e

posteriormente em mais 3 blocos, compostos das características do contrato no primeiro bloco, as dificuldades ou oportunidades encontradas no segundo bloco e no terceiro, os resultados e a medição do desempenho das empresas.

Logo em seguida à autorização do Comitê, foi estabelecida datas para as entrevistas que ocorreram nos meses de agosto e setembro do ano de 2023, sendo obtido os dados por meio de um gravador e posteriormente transcrito as entrevistas para validação pelas partes.

Além desta forma de se obter informações, foi coletado e analisado os contratos, os termos de referência e os editais de licitação paralelamente às entrevistas, todas com anuência dos entrevistados, possibilitando uma análise mais completa do quadro ora apresentado.

Outro recurso utilizado para se obter informações foi a técnica da observação direta, que nas palavras de Martins e Theóphilo (2009, p. 86) “[...] são procedimentos empíricos de natureza sensorial”, que usando a classificação adotada por Gil (2008), é uma observação simples, na qual o pesquisador fica alheio ao objeto do estudo, observando de maneira espontânea os fatos que ocorrem. Mesmo nesse método, posteriormente à coleta de dados, há um processo de análise e interpretação, conferindo-lhe a sistematização e o controle requerido em procedimentos científicos (Gil, 2008).

Desta forma, detém-se que “a observação nada mais é que o uso dos sentidos com vistas a adquirir os conhecimentos necessários para o cotidiano” (Gil, 2008, p. 100). Gil (2008) ainda informa que há três tipos de observação: simples, participante e sistemática. Todavia, no presente estudo usar-se-á apenas a observação simples.

Neste tipo de observação “[...] o pesquisador, permanecendo alheio à comunidade, grupo ou situação que pretende estudar, observa de maneira espontânea os fatos que aí ocorrem” (Gil, 2008, p. 101) e complementa ao discorrer que ela é útil para o conhecimento de fatos ou mesmo situações de caráter público (Gil, 2008).

Na observação direta a ser realizada na pesquisa, pretendeu-se observar os indivíduos, o ambiente em que estão inseridos e o comportamento social dos envolvidos no estudo, para se poder chegar a uma conclusão mais robusta sobre os resultados.

O quadro 7, caracteriza de forma sintetizada o roteiro de entrevista semi-estruturada que deve ser abordado nas empresas pesquisadas. Nele estão

demonstrados os grupos da pesquisa, os objetivos, os conteúdos das perguntas e as fontes de referência.

Quadro 7 – Conteúdo do Roteiro de Entrevistas

Grupo	Objetivo	Conteúdo das Perguntas	Fonte de referência
I – Perfil:			
Perfil do Respondente e da Empresa	Identificar o perfil da empresa e do cessionário	Gênero, faixa etária, escolaridade, tamanho da empresa	Elaboração própria, 2022
II – Características da transação/serviço e dos contratos:			
1. Vigência dos contratos, modelo licitatório e sua formalidade	Identificar e caracterizar o contrato no que se refere a sua obrigação legal e sua formalidade, completude e vigência.	Tomada de conhecimento do processo licitatório; Vigência contratual e possibilidade de prorrogação contratual; Condições para participação.	Neves, 2020; Di Pietro, 2008; Angélico, 1994; Maximiano, 2021; Maurer, 2013; Freitas; Maldonado, 2013.
2. Peculiaridades e aspectos relevantes contratuais		Expectativa do contrato; Objeto;	Nobrega, 2009; Di Pietro, 2005; Singh; Baird; Mathiassen, 2018; Gomes, 2007; Cheng; Chen, 2016; Cao; Lumineau, 2015; Lima; Coelho, 2015; Anderson; Dekker, 2014; Ding; Dekker; Groot, 2013; Ambrozini; Martinelli, 2017
3. Percepção e atores contratuais		Percepção a respeito do contrato sobre inclusão de todos termos necessários a execução contratual; Atores	Cheng; Chen, 2016; Cao; Lumineau, 2015; Lima; Coelho, 2015; Anderson; Dekker, 2014; Ding; Dekker; Groot, 2013; Ambrozini; Martinelli, 2017; Williamson, 1985
4. Fatores contratuais <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>		Facilidade de insumos; flexibilidade e resiliência contratual; Acompanhamento contratual	Meer-Kooistra; Vosselman, 2000; Ménard, 2004
III - Dificuldades encontradas durante a execução contratual			
1. Contingências ocorridas durante a vigência contratual	Demonstrar os aspectos e as dificuldades enfrentadas em períodos de contingências e em períodos de normalidade.	Contingência enfrentadas; Relação contratual e tempos normais	Nóbrega, 2009; Siverbo; Camen, 2016; Luo; Tan, 2003; Ding; Dekker; Groot, 2013; Soares; Sas, 2015
2. Visão sobre impactos positivos e negativos		Ações para melhorar os contratos relacionais; Aspectos a serem descartados da relação	Macneil, 1974; Williamson, 1979, 1985, 1991, 1995 e 1998; Mastrobuono, 2019
3. Riscos na relação contratual		Riscos relacionais e de desempenho	Anderson; Dekker, 2014; Williamson, 1985,

			1991; Das, Teng, 1996, 2001; Ring; Van de Ven, 1992; Ding; Dekker; Groot, 2013; Schuhman; Eichorn, 2017; Grafton; Mundy, 2017; Mbengue, 1997; Yang; Qian; Zheng, 2017; Cheng; Chen, 2016.
4. Sanções contratuais		Aplicação de sanções	Cecchine; Leitch; Strobel, 2015; Williamson, 1991; Grafton; Mundy, 2017
IV – Resultados e Medição de Desempenho na Execução do Contrato			
1. Resultados	Apresentar a análise e a perspectiva contratual sobre a relação do ponto de vista do ente privado.	Averiguação dos resultados esperados	Langfield-Smith; Smith, 2003; Soares; Sas, 2015; Neves, 2020; Petersen <i>et al.</i> , 2019; Souza; Rocha, 2009; Merchant; Van de Stede, 2007
2. Avaliação e feedback		Influência das avaliações no relacionamento contratual; <i>Feedback</i> a respeito dos fornecedores	Antony; Govindarajan, 2004; Shank; Govindarajan, 1992; Cooper; Slagmulder, 1999; Dekker, 2003; Kajüter; Kulmala, 2005; Albernethy; Stoelwinder, 1995.
3. Percepção sobre possível melhoria no resultado		Forma de melhorar o resultado;	Langfield-Smith; Smith, 2003; Soares; Sas, 2015; Neves, 2020; Merchant; Van de Stede, 2007.
4. Prospectiva futura de novos contratos		Acréscimos ou exclusão de cláusulas contratuais; Possibilidade de novos relacionamentos contratuais com a Administração Pública	Nobrega, 2009; Di Pietro, 2005; Singh; Baird; Mathiassen, 2018; Gomes, 2007; Cheng; Chen, 2016; Cao; Lumineau, 2015; Lima; Coelho, 2015; Anderson; Dekker, 2014; Ding; Dekker; Groot, 2013; Ambrozini; Martinelli, 2017; Cheng; Chen, 2016; Cao; Lumineau, 2015; Lima; Coelho, 2015; Anderson; Dekker, 2014; Ding; Dekker; Groot, 2013; Ambrozini; Martinelli, 2017; Williamson, 1985.

Fonte: Adaptado de Almeida (2018)

Por fim, a pesquisa se baseia essencialmente na análise documental, nas entrevistas aos gestores das Organizações privadas e pela observação direta realizada pelo pesquisador.

3.5 Técnica de Análise das Informações

Ao se analisar as informações obtidas na pesquisa foi utilizada a abordagem qualitativa, onde após a aplicação das entrevistas, a pesquisa documental e a observação direta, passou-se a fase da técnica de análise do conteúdo, que segundo Bardin (2016, p. 38) é um “[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens”, ideia corroborada por Carlomagno e Rocha (2016, p.175) que afirmam que ela “[...] se destina a classificar e categorizar qualquer tipo de conteúdo, reduzindo suas características a elementos-chave, de modo com que sejam comparáveis a uma série de outros elementos”.

Lakatos e Marconi (2003, p. 167) entendem que a análise “é a tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores”. De acordo com Cellard (2008, p. 295), “[...] à análise documental elimina em parte a dimensão da influência, dificilmente mensurável, do pesquisador sobre o sujeito, não é menos verdade que o documento constitui um instrumento que o pesquisador não domina”.

Berelson (1952, *apud* Gil, 2008, p. 171) discorre que uma análise de conteúdo é “[...] uma técnica de investigação que, através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações”.

Bardin (2016, p. 40 e 41) complementa ao afirmar que o “[...] fundamento da especificidade da análise de conteúdo reside nesta articulação entre: a superfície dos textos, descrita e analisada e os fatores que determinaram estas características, deduzidos logicamente”.

Disto, a autora entende que há três fases da análise de conteúdo: a pré análise, na qual é escolhido o documento a ser analisado, tornando-o operacional e

sistematizando as ideias iniciais (Bardin, 2016), ou seja, na pré análise são escolhidos os materiais, formula-se os objetivos pretendidos e se define as categorias da interpretação. Gil (2008) entende que a pré-análise é a fase onde existe a organização e começa – geralmente - nos primeiros contatos com os documentos.

De acordo com Ambrozini e Martinelli (2017) é nesta etapa que é aplicada à fundamentação teórica para a estruturação do roteiro de entrevista, já que os construtos e variáveis selecionados da literatura formaram as categorias da análise.

A segunda é a exploração do material, na qual foi administrado sistematicamente as decisões tomadas, codificando os documentos. Gil (2008) afirma que nesta fase, via de regra, é uma fase mais longa e cansativa, com o objetivo de administrar sistematicamente as decisões tomadas na pré análise, codificando a escolha das unidades, escolha das regras de contagem e a escolha de categoria.

Na terceira fase, objetivou-se o tratamento dos resultados, em que os torna significativos e válidos (Bardin, 2016). Gil (2008) confirma que nesta etapa é realizado “o tratamento dos dados, a inferência e a interpretação, por fim, objetivam tornar os dados válidos e significativos”.

Prodanov e Freitas (2013, p. 114) em seus estudos sobre análises qualitativas, dissertam que “[...] o pesquisador faz uma abstração, além dos dados obtidos, buscando possíveis explicações (implícitas nos discursos ou documentos), para estabelecer configurações e fluxos de causa e efeito”, sendo que seu objetivo principal é responder ao problema de investigação.

Assim, de acordo com Bardin (2016) este tipo de abordagem, a análise de conteúdo, busca efetuar deduções lógicas e justificadas dos documentos analisados. Dessa forma, partindo dos preceitos informados por Bardin, a pesquisa buscou na análise documental (Pregões Eletrônicos, Termos de Referência Contratual e Contratos) e nas entrevistas como os cinco representantes das empresas estudadas (Barbearia, Espaço fotográfico, Bazar interno, Cantina e Bazar externo) pautar na descrição interpretativa dos documentos ora analisados para assim se chegar aos resultados ora expostos sobre as características da relação e de seus mecanismos de controle.

3.6 Procedimentos Éticos

A presente pesquisa por envolver pessoas foi remetida à Comissão de Ética da Universidade Federal Rural de Pernambuco, a qual foi instituída em 2008, pela Resolução nº 176/2008 – CONSU/UFRPE, sendo alterada posteriormente pela Resolução nº 083/2017– CONSU/UFRPE. Esta Comissão de Ética é integrante do Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal, e é subordinada à Comissão de Ética Pública (CEP) da Presidência da República.

A remessa do estudo ao Comitê de Ética ocorreu após a aprovação no exame de qualificação do projeto, e foi enviada via email para análise junto ao CEP no dia 27 de abril de 2023 recebendo o CAAE nº 69606123.8.0000.9547, constando os documentos necessários ao aceite: Folha de rosto, Projeto de pesquisa, Termos de Consentimento Livre Esclarecido, Autorizações de uso de dados, Termo de compromisso de sigilo, Termos de anuência, Curriculum lattes da orientadora e orientando, Orçamento e Cronograma.

Após duas correções sugeridas pelo Comitê de Ética, em 11 de agosto de 2023 houve o aceite sob o Parecer nº 6.234.435 (Anexo I). Ao serem cumpridas as exigências legais, a Dissertação pode dar prosseguimento com a entrevista dos gestores das empresas analisadas e análise empírica dos dados coletados.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE RESULTADOS

Neste capítulo, descreve-se os casos analisados – as entrevistas, os termos de referência, os contratos e as licitações – e também se discute os resultados encontrados. Está dividido em três seções, em que se aborda as características contratuais sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação e por fim, seus mecanismos de controle durante as fases *ex ante* e *ex post* contratuais.

Ao se analisar as licitações, os termos de referência e os contratos dos entes privados com o ente público, há de se observar as características que permeiam o contrato. São analisados as características e os mecanismos de controle, assim como as especificidades de cada um, o que Williamson (1975, 1985) já narrou em sua pesquisa,

assim como Ding, Dekker e Groot (2013) e Anderson e Dekker (2014), quais são, a frequência, a incerteza e a especificidade de ativos, estando presentes nelas a inclusividade de questões, a especificidade de cláusulas e a adaptabilidade contingencial.

Para se facilitar a compreensão, dividiu-se as seções de pesquisas pelos casos apresentados, havendo cinco análises em cada uma delas. Essa forma de divisão, como afirmado, visa uma maior compreensão da pesquisa e uma maior ênfase em cada caso estudado.

4.1 Caracterização dos serviços contratados nas relações interorganizacionais estudadas sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação

Os contratos têm diversas características e os cinco analisados tem as peculiaridades, apresentando também elementos muitas vezes comuns, observando-se, como Ding, Dekker e Groot (2013) já narraram, a especificidades de ativos, a incerteza ambiental e a frequência. Essa subseção abordará as características presentes nos contratos e está dividida por casos, havendo dessa forma cinco divisões que apresentam as características averiguadas nos instrumentos contratuais, nas entrevistas e nas observações diretas.

4.1.1 Barbearia

Inicialmente foi confirmado na entrevista com o proprietário, assim como está no contrato assinado, que é uma cessão de uso a título oneroso, existindo a especificação do serviço prestado e exigência de produtos, todavia de acordo com o entendimento do entrevistado, não há a necessidade de prestação de contas ou comprovação da quantidade de serviço prestado para o ente público.

Na entrevista também foi visto que a vigência do contrato estabelecido tem o prazo inicial de 24 meses, podendo ser prorrogados por até 60 meses, assim como o *modus operandi* da licitação, sendo por meio de pregão eletrônico, demonstrando a característica que Ding, Dekker e Groot (2013) apresentam como frequência, isto porque

é uma relação na qual o ente público e privado prorrogam seus interesses de tempo em tempo. Com a frequência da relação espera-se que exista uma maior estabilidade e confiança na relação, trazendo benefícios a ambas as partes envolvidas.

No que se refere a poder fornecer ou vender outros produtos ou serviços que não os listados, o termo de referência deixa claro o fato de não poder,

7.1.13. O cessionário **não poderá**, fazer uso da sala para qualquer outro tipo de finalidade, senão para realizar a atividade de apoio-barbearia. Sendo exemplo de desvios de finalidade: Vendas de produtos (cosméticos, de perfumaria e similares); alimentos, dentre outros. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

Tal fato foi corroborado pela observação direta, onde não se constatou qualquer produto ou mesmo serviço diferentes dos avençados no instrumento contratual. A seguir o quadro 8 demonstra as características do contrato realizado entre o ente público e o ente privado da Barbearia.

Quadro 8 – Características do contrato da barbearia

Nr	Características do contrato	Análise documental	Entrevista	Observação Direta
1	Cessão de uso oneroso	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
2	Especificação, quantidade e exigência de produtos/serviços	SIM	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
3	Vigência contratual de 24 meses, prorrogável por até 60 meses	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
4	Modo de licitar (pregão eletrônico)	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
5	Pode fornecer outros serviços	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO	NÃO
6	Pode vender outros produtos	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO	NÃO
7	Pessoal técnico especializado	SIM	SIM	SIM
8	Uso exclusivo das instalações contratuais	SIM	SIM	SIM
9	Cumprir normas internas de segurança	SIM	SIM	SIM
10	Pagamento por GRU e Reajuste anual	SIM	SIM	SIM
11	Comunicação mediante ofício entre as partes	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO

Fonte: Elaboração própria, 2023.

O quadro 8 surgiu da necessidade de se mostrar as características observadas no contrato realizado e foi elaborado fazendo uma triangulação entre os instrumentos contratuais, a entrevista com o proprietário da empresa e através da observação direta.

Uma característica verificada no estudo da Barbearia - como notado no quadro 8 - foi a necessidade de pessoal técnico especializado. Ao se analisar tal fato sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação, este caso apresenta como especificidade, a especificidade de ativos humanos, isto porque se observou a necessidade de existir pessoal técnico especializado para cumprir com as obrigações requisitadas no contrato, o que para Williamson (1998), é o *learning by doing*. Como já observado nos estudos de Williamson (1991), a especificidade de ativos é dividida em seis tipos: a localização, a física, os ativos humanos, a marca, os dedicados e o temporal.

A especificidade de ativos humana, de acordo com Williamson (1991) surge a partir da aprendizagem, o que Neves (2002) alega estar relacionada aos recursos humanos da empresa envolvida. Esse tipo de especificidade, asseguram Zaherr e Vendkatraman (1995), refere-se a maior habilidade, conhecimento ou mesmo experiência do pessoal da empresa.

Os instrumentos contratuais da Barbearia apresentam este tipo de especificidade – ativos humanos - em decorrência da necessidade de pessoas com conhecimento técnico e de se comprovar as habilidades técnicas do licitante e colaboradores, devendo ser do ramo da atividade e por meio de certificados de cursos na área, objeto da prestação do serviço, como descrito no termo de referência:

5.1.2,. O licitante deverá ser do ramo da atividade de apoio a qual se destina a cessão de uso.

5.1.3. O licitante deverá possuir certificação (profissionalizante ou técnica) válida que o habilite a exercer a atividade de apoio a qual se destina a cessão de uso. [...]

12.3 Utilizar empregados habilitados e com conhecimento básicos dos serviços a serem executados, em conformidade com as normas e determinações em vigor. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

Um ponto suscitado, que na entrevista se apontou como uma possível melhoria a ocorrer, foi a questão do uso exclusivo das instalações contratuais, pois não se pode utilizar outros locais, mesmo os banheiros e refeitórios que não a área cessionada, pois

de acordo com o contrato são de uso exclusivo dos militares.

[...] em termos de banheiro, de todas as coisas, podiam melhorar muita coisa. Nessa parte desse contrato aí tem coisas que fica varada. É, porque diz que não pode entrar em tal local e também não disponibiliza, pra você.
Refeição não tem. (Entrevista do Gestor da Barbearia)

7.1.6. Não poderá o cessionário realizar refeições no setor de provisionamento da Organização Militar.

7.1.7. Não poderá o cessionário utilizar nenhum alojamento destinado aos militares da Organização Militar. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

Este fato torna se relevante, pois no ente público estudado não há outro local destinado a refeitório para a alimentação de cessionários, ou mesmo sanitário, que seja próximo internamente ao local destinado a prestação do serviço.

O cumprimento das normas internas de segurança é uma característica peculiar deste ente público, isto porque é um órgão que está diretamente ligado a segurança pública e possui diversos materiais de uso controlado ou restrito, devendo haver uma preocupação extrema. O fato do cessionário dever se submeter às normas internas de segurança coaduna com o pensamento público de se manter a segurança interna e externa do local, pois tais normas foram elaboradas para o bem interno e de seus integrantes.

A pesquisa também averigou algumas formas de adaptabilidade contingencial, sendo uma delas, a de que a Organização Militar prevê que sejam feitos reajustes anuais no valor contratual, que na Barbearia ocorre de acordo com o índice IGP-M, devendo os pagamentos serem realizados por meio de GRU.

12.23. Saldar mensalmente a CEDENTE através da quitação de boletos “GRU” – Guia de Recolhimento da União – no valor correspondente ao da proposta adjudicada.

17.2. O pagamento será realizado pelo cessionário através de “GRU” – Guia de Recolhimento da União, gerado pelo Fiscal de Contratos, com valor do lance adjudicado.

19.1. O valor da cessão será reajustado anualmente, sendo sua data base o dia da assinatura do contrato, com base na variação do IGP-M apurado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

[...] aumenta o valor, em cada ano desse, aumenta uma porcentual, só não lembro quantos por cento aumenta. acho que deve ser 25, alguma coisa assim. [...] aumentou era, era um valor, aí aumentou, agora, tipo, aquele valor que aumentou, eu não lembro quanta porcentagem era. (Entrevista do Gestor da Barbearia)

A entrega da GRU ao cessionário foi vista no período de observação e o próprio cessionário afirmou que existe a entrega das GRU pelo fiscal de contrato e que há um reajuste anual, como já descrito, somente não sabendo precisar o valor reajustado, o que pode ser confirmado pelo contrato que afirma que: “13.2. A CESSIONÁRIA é obrigada a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem necessários, até o limite de 25% [...] do valor inicial atualizado [...]” .

Uma característica da relação contratual determinante, presente nos contratos públicos, e que não é diferente no caso da Barbearia, é a formalidade contratual, como pode ser observado nas cláusulas do termo de referência e na entrevista.

7.1.9. O cessionário para realizar qualquer tipo de reforma ou adaptações estruturais nos locais discriminados no item 1.1 deste termo de referência, **deverá solicitar autorização (escrita)**, com devida justificativa, ao Fiscal Administrativo desta Organização Militar por intermédio do Fiscal de Contrato. Casos em que houver a autorização o **Fiscal Administrativo a fará por escrito**, discriminando a reforma ou adaptação autorizada, passando o fiscal de contrato a fiscalizar a execução dela, ficando o cessionário passível a sanções se essa determinação for descumprida. [...]

8.2. **O canal de comunicação formal entre o órgão e o cessionário será o ofício.** [...]

11.6. Fornecer por escrito as informações necessárias para o desenvolvimento da atividade de apoio;

11.3. **Notificar** o cessionário **por escrito** da ocorrência de eventuais imperfeições, falhas ou irregularidades constatadas no curso da execução dos serviços, fixando prazo para a sua correção, certificando-se que as soluções por ela propostas sejam as mais adequadas; [...]

12.11. Submeter previamente, **por escrito**, à Cedente, para análise e aprovação, quaisquer mudanças nos métodos executivos. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

[...] **quando é uma solicitação**, de alguma coisa que vai, requer algum tempo de planejamento do batalhão, nesse caso né, da OM, **aí tem que solicitar via diex né**, fazer um... [...] **documento formal**, assinar e protocolar para que chegue até a base. (**grifos nosso**) (Entrevista do Gestor da Barbearia)

O ente público para mitigar os riscos da relação e por força normativa, compele

o ente privado a um acordo formal, ou seja, um contrato em que são estabelecidas cláusulas que irão ditar a relação, impondo deveres e direitos a ambas as partes. Toda comunicação que ocorrer após a assinatura do contrato é feita formalmente, por meio de ofício. Essa característica de formalidade garante às partes uma maior segurança na relação contratual.

A formalidade presente nos contratos entre o ente público e o ente privado é uma forma de se mitigar comportamentos oportunistas apoiando a governança relacional (Poppo e Zenger, 2002). Os instrumentos contratuais, a entrevista e a observação direta demonstraram que o ente privado é cercado de imposições e regras, caracterizando o caráter normativo da empresa focal e da relação interorganizacional.

De acordo com Beske e Seuring (2014) a empresa focal é aquela que tem a capacidade de estabelecer o comando em uma cadeia de suprimentos, numa relação, o que leva a induzir a cooperação entre os atores. Dessa forma, nota-se que o ente público induz o comando da relação podendo ditar as regras, cabendo ao ente privado o cumprimento delas.

4.1.2 Espaço fotográfico

Os instrumentos contratuais narram que o contrato do Espaço fotográfico é uma cessão de uso a título oneroso, o que foi confirmado na entrevista pelo proprietário do bem cessionado. Nos instrumentos contratuais também especificam o serviço que deve ser prestado, onde haverá uma conferência detalhada dos materiais a serem utilizados e suas especificações.

Os instrumentos contratuais demonstraram que a vigência do contrato é inicialmente de 12 meses e que poderá ser prorrogado por até 60 meses. Confirmou-se que a licitação ocorreu por meio de pregão eletrônico, havendo como nos instrumentos contratuais da Barbearia, uma frequência recorrente na relação, ocasionando uma maior estabilidade e confiança entre as partes.

O proprietário do Espaço fotográfico além de prestar os serviços fotográficos na Organização Militar tem a seu dispor poder fornecer produtos relacionados ao ramo, como molduras e réplicas militares.

É, eu tenho um pessoal que eu trabalho, que eu conheço a mais de dez anos, ai eu vou lá e eles revelam.
Tem molduras, faço réplicas também, aquela réplica de recordação.
[...] tanto a moldura como a réplica, vidro, pedra [...] (Entrevista do Gestor do Espaço Fotográfico)

Os instrumentos contratuais discorrem que o espaço cessionado deve ser utilizado para o funcionamento de um Espaço fotográfico, o que de forma genérica, possibilita a venda de outros produtos como os citados. Na observação direta notou se que o espaço atende ao fim destinado e que há venda dos produtos mencionados.

Como forma de demonstrar as características da relação interorganizacional foi elaborado o quadro 9, onde são apresentadas as características do contrato realizado entre o ente público e o ente privado do Espaço fotográfico.

Quadro 9 – Características do contrato do Espaço fotográfico

Nr	Características do contrato	Análise documental	Entrevista	Observação Direta
1	Cessão de uso oneroso	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
2	Especificação, quantidade e exigência de produtos/serviços	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
3	Vigência contratual de 12 meses, prorrogável por até 60 meses	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
4	Modo de licitar (pregão eletrônico)	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
5	Pode fornecer outros serviços	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM	SIM
6	Pode vender outros produtos	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM	SIM
7	Pessoal técnico especializado	NÃO	SIM	SIM
8	Uso exclusivo das instalações contratuais	SEM PODER SER OBSERVADO	NÃO	NÃO
9	Cumprir normas internas de segurança	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
10	Pagamento por GRU e Reajuste anual	SIM	SIM	SIM
11	Comunicação mediante ofício entre as partes	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Cabe ressaltar uma característica que foi apurada e que não estava nos instrumentos contratuais, mas que foi verificada na entrevista, e que de acordo com a Teoria dos Custos de Transação é uma especificidade, a especificidade de ativos humanos.

Nos instrumentos contratuais não há a necessidade de pessoa técnica ou especializada para participar da cessão de uso, todavia na entrevista foi observado que o proprietário do Espaço fotográfico, é um profissional experiente, ou seja, que tem *expertise* e que exerce sua função de forma especializada pois já atua no mercado há mais de 35 anos, como se observa em sua narrativa, “[...] a gente trabalha aqui há mais de 70 anos aqui dentro, só mudando de funcionários, no caso estou há 38 anos”.

Assim, observa-se que as habilidades do labor foram assimiladas pelo proprietário para o desenvolvimento de uma atividade específica, no caso, o ramo fotográfico, pois antes mesmo de ocorrer a licitação já efetuava serviços dessa área, estando neste ramo há mais de 38 anos, conforme narrado por ele. Hoffmann, Neumann e Speckbacher (2010) relatam que essa especificidade é relativa às qualificações e habilidades específicas acumuladas por funcionários.

Dessa forma, mesmo sem o requisito de uma pessoa técnica para exercer o objeto da licitação, o vencedor do certame foi uma pessoa que já exercia suas atividades profissionais de forma contínua e prolongada, demonstrando a especificidade de ativos humanos, mesmo sem haver tal necessidade.

Não há nos instrumentos contratuais alguma cláusula que regule o uso exclusivo das instalações contratuais, apenas definindo que deverá ser registrado o cotidiano militar, sendo verificado na observação direta que o proprietário do Espaço fotográfico percorre todo o espaço da Organização Militar e outras áreas procurando registrar tais momentos. Na própria entrevista ele afirma que quando existe uma atividade externa, ele participa fazendo tais registros.

Não, então isso aí é um interesse próprio né.

Toda vez que vou fazer um evento, procuro o S3, comunico para ele e ele procura o Comandante ou o Subcomandante para eles ficarem cientes, para no caso, um tipo missão. (Entrevista do Gestor do Espaço Fotográfico)

O fato do proprietário exercer a atividade de fotografia, devendo registrar o

cotidiano militar, de forma subjetiva o autoriza a participar das atividades que ocorrem em toda a área da Organização Militar, cabendo apenas uma autorização dos responsáveis pelas atividades e do Gestor Administrativo.

Apesar de não haver qualquer cláusula de cumprimento das normas internas de segurança nos instrumentos contratuais, o ente privado as cumpre de forma a não exercer qualquer risco a sua segurança ou a das demais pessoas ao redor. Isto foi notado na observação direta em que se constatou o zelo do fotógrafo com a sua segurança e a segurança alheia, obedecendo as orientações e solicitando autorização para estar presente nos mais diversos locais.

Como forma de adaptabilidade contingencial é determinado nos instrumentos contratuais que o pagamento da cessão de uso seja realizado por meio de GRU e que os reajustes serão efetuados anualmente. Esse mecanismo contratual também foi visto na entrevista onde o cessionário alega receber a GRU no começo do mês e que há reajustes anuais. A observação direta proporcionou a efetivação da confirmação da entrega de GRU. Os reajustes anuais devem ocorrer de acordo com índices oficiais da economia e servem para se manter o controle e a estabilidade da relação contratual.

Outra característica da relação contratual que está presente nos contratos públicos e que se observa neste é a formalidade contratual. A formalidade é uma característica fundamental no modo de agir da Administração Pública e que deverá nortear a conduta do Estado para exercer suas funções.

Após a triangulação dos dados coletados, notou-se que não há uma cláusula nos instrumentos normativos que regule a comunicação formal, ou seja, que a comunicação tenha que ser por um ofício. Há, como já descrito anteriormente, que deve ser uma comunicação por escrito, mas diferente do estudo da Barbearia, não há uma cláusula que expresse que a comunicação entre as partes tenha que ser por ofício.

Dessa forma, o ente público e privado devem se valer de uma notificação escrita para que seus atos tenham valor. A formalidade dos instrumentos contratuais do espaço fotográfico se apresenta pela necessidade de haver uma comunicação por escrito entre as partes.

Na entrevista realizada com o proprietário, existe a afirmativa de que o contrato passou a ter uma maior formalidade a partir do ano de 2012 e que até então era mais

informal, mas não há a afirmação de que essa comunicação formal deva ser por meio de um ofício, o que pode gerar um maior risco relacional e insegurança à relação, isto porque o ofício é documento em que existe um número único e que segue uma numeração estabelecida, tornando-o de mais fácil acesso e seguro à Administração Pública e ao próprio ente privado. A observação direta não constatou nenhum ofício ou outro documento escrito e gerado no período da pesquisa.

8.3. Notificar a contratada por escrito da ocorrência de eventuais imperfeições no curso da execução dos serviços, fixando prazo para a sua correção.

9.12. Comunicar à Fiscalização Administrativa [...] por escrito [...] (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 09/2018)

A legislação pátria já dissertava sobre a nulidade de contratos verbais na Lei nº 8.666/93 e ao ser revogada pela Lei nº 14.133/21 se manteve o dispositivo tratando sobre a nulidade e de não haver nenhum efeito os contratos verbais com a Administração Pública. Assim, prezando pela normatividade, o ente público determina que a comunicação deverá ocorrer por meio escrito.

4.1.3 Bazar interno

O estudo do Bazar interno, assim como o caso da Barbearia e do Espaço fotográfico, tem como objeto a cessão de uso a título oneroso de um espaço de um bem público, existindo a especificação dos serviços que devem ser realizados e os produtos a serem comercializados.

7.1.1. A Cessão de uso a título oneroso destina a exploração de atividade de apoio – bazar militar a qual se destina a sala descrita no item 1.1 deste termo de referência se refere a: disponibilizar equipamentos, fardamentos e acessórios militares dentro dos padrões estabelecidos pelas portarias e manuais do Ministério da Defesa do Exército Brasileiro, sendo vedada qualquer outra destinação. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 04/2021)

Desta forma o ente privado é compelido através dos termos contratuais a exercer apenas a venda de produtos discriminados nos instrumentos contratuais.

A vigência do contrato, assim como no Espaço fotográfico, é de 12 meses, podendo ser prorrogável por até 60 meses, apresentando a frequência recorrente, como já descrita anteriormente. A frequência, de acordo com Williamson (1985) se relaciona ao caráter recorrente da transação, onde Miranda *et al.* (2010) narram que a recorrência de uma transação, tenderá a desenvolver reputação favorável entre as partes, limitando o comportamento oportunista no decorrer do tempo.

Assim como nos demais casos estudados, o instrumento licitatório que regeu a cessão de uso foi o pregão eletrônico, que de acordo com Gonçalves e Figueiredo (2023), oferece – em tese – uma maior celeridade às licitações públicas.

Quando questionado sobre a possibilidade de fornecer outros materiais e sobre o objeto contratual, o proprietário afirmou que além de artigos militares e acessórios, comercializa artigos de armarinho e varejistas. Os instrumentos contratuais dissertam que a cessão de uso tem o intuito de fornecer equipamentos, fardamentos e acessórios militares, disponibilizando uma relação de materiais e valores mínimos a serem ofertados. Dessa forma, o ente público estabelece itens mínimos de comercialização, não podendo o ente privado se furtar em vender tais materiais.

O quadro 10 demonstra as características da relação interorganizacional entre as partes e foi elaborado pela triangulação entre os instrumentos contratuais, entrevista e observação direta.

Quadro 10 – Características do contrato do Bazar interno

Nr	Características do contrato	Análise documental	Entrevista	Observação Direta
1	Cessão de uso oneroso	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
2	Especificação, quantidade e exigência de produtos/serviços	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
3	Vigência contratual de 12 meses, prorrogável por até 60 meses	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
4	Modo de licitar (pregão eletrônico)	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
5	Pode fornecer outros serviços	SIM	SIM	SIM
6	Pode vender outros produtos	SIM	SIM	SIM
7	Pessoal técnico especializado	NÃO	SIM	SIM
8	Uso exclusivo das instalações contratuais	SIM	SIM	SIM

9	Cumprir normas internas de segurança	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
10	Pagamento por GRU e Reajuste anual	SIM	SIM	SIM
11	Comunicação mediante ofício entre as partes	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO

Fonte: **Elaboração própria, 2023.**

A partir da triangulação e análise dos dados ora coletados, descobriu-se laços anteriores do ente privado com a atividade desenvolvida, isto porque o proprietário do Bazar interno se apresentou como uma pessoa experiente, que tem uma *expertise* e que já tinha conhecimento de como funciona os instrumentos licitatórios. Além disso, ele afirmou que tinha uma loja anteriormente e então começou a concorrer em licitações. No presente momento, possui mais uma loja de artigos militares (Bazar) que fica localizada em outra Organização Militar, consolidando o narrado.

Da mesma forma que o Espaço fotográfico, no estudo do Bazar interno não havia a necessidade de uma empresa ou pessoa especializada para exercer o objeto da cessão de uso, mas o vencedor do certame público acabou sendo uma pessoa que já tinha a *expertise* para exercer o objeto da licitação, mas não configurando se um tipo de especificidade de ativo humano.

Assim como ocorre na Barbearia, o cessionário e seus funcionários não podem usufruir de outros locais da Organização Militar, seja para efetuar refeições ou qualquer outra necessidade, não havendo um local específico para isso ocorrer, todavia ele diferentemente do cessionário da Barbearia não afirmou ser isso um problema.

De forma análoga à Barbearia, o cessionário por força normativa dos instrumentos contratuais é compelido a cumprir as disposições dos regulamentos militares na área sob a administração da Organização Militar, fato este que é específico da Administração Pública Militar. As regras disciplinares militares são seguidas, sendo observado o cumprimento na observação direta, sendo passíveis de sanções diante do não cumprimento.

Observou-se também algumas formas de adaptabilidade contingencial nos instrumentos contratuais, onde em uma delas a Organização Militar determinou que os pagamentos deveriam ser mediante GRU e que os reajustes deveriam ser anuais, de acordo com índices oficiais. O intuito de se efetuar pagamentos por GRU garante que o

dinheiro efetivamente se destine às contas públicas e o reajuste ocorra de forma justa e sem favorecimentos a qualquer das partes. Essa imposição é conhecida pelo cessionário, como demonstrado na entrevista.

Tem o valor de do aluguel, né.

Na licitação, existe lá o valor, é ... mínimo que tem que ser contratado ao aluguel.

[...] Depois do, do, da empresa em si, realmente ser contratada, tem um reajuste, né, do valor lá, é. ... também exposto no contrato, né, o reajuste anual pelo IGPM.

[...] é anual, toda renovação do contrato existe o reajuste do valor do aluguel. (Entrevista do Gestor do Bazar interno) refletir se é característica, risco ou mecanismo em todos os casos

A entrega dessa GRU é efetuada pelo fiscal de contratos da cessão de uso, devendo ser quitada até o quinto dia útil do mês subsequente, sob pena de incorrer em juros e mora, como já descrito pelo próprio cessionário.

Ao se apurar como ocorre a comunicação do ente privado com o ente público, assim como nos demais casos, averigou-se que ocorre pelo meio formal, através de ofício. A comunicação formal – mediante ofício – além de ter sido notada nos instrumentos contratuais, foi descrita na entrevista. Esse controle formal, de acordo com Dekker (2004), baseia-se nas obrigações contratuais e também nos mecanismos formais de cooperação.

Como já descrito, a Administração Pública se pauta na formalidade para estabelecer e manter contratos com entes privados, e isso é demonstrado nos instrumentos contratuais e na própria entrevista.

7.1.9. [...] Casos em que houver autorização o Fiscal Administrativo a fará por escrito [...]

8.2. O canal de comunicação formal entre o órgão e o cessionário será o ofício. Este deverá ser despachado com o Fiscal de Contrato, o qual levará ao conhecimento do Gestor de Contratos da OM e ao Fiscal Administrativo. [...]

11.3. Notificar o cessionário por escrito da ocorrência de eventuais imperfeições, falhas ou irregularidades [...] (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 04/2021)

Empresa contratada, da parte contratante. então é bem amarrado, quando chega no período, a gente manda um documento e aí eles fazem

a renovação, caso seja do interesse deles. [...]
Formal. (Entrevista do Gestor do Bazar interno)

Dessa forma, a Administração Militar seguindo preceitos legais deve se comunicar com o cessionário formalmente e estabeleceu o ofício para esse diálogo, sendo confirmado na entrevista. Essa comunicação serve para dar maior segurança à relação entre as partes e diminuir o risco relacional.

As características observadas e descritas no presente caso ensejam peculiaridades à relação contratual, e por se tratar de uma relação entre um ente público e um ente privado, acentuam o papel focal da Administração Pública, que se esforça em mitigar os riscos que podem ocorrer.

4.1.4 Cantina

O estudo da Cantina, após a análise do certame público, do termo de referência e do contrato ora elaborado, da entrevista e da própria observação direta, denota-se com características, muitas das quais são semelhantes às apresentadas, mas cabendo ressaltá-las, sendo expostas no quadro 11. Abordou-se, como os demais estudos apresentados, as características do contrato, sendo ele elaborado a partir da triangulação de dados referentes aos instrumentos contratuais, entrevista e observação direta.

A entrevista com o proprietário solidificou o descrito no contrato assinado, que se trata de um instrumento formal de cessão de uso a título oneroso, onde há a especificação do serviço a ser prestado e os produtos que poderão ser comercializados, todavia a entrevistada afirma que não há a necessidade de prestação de contas ou comprovação da quantidade de serviço prestado para o ente público, apenas o cumprimento de vendas dos produtos tabelados e pelos preços acordados.

O prazo inicial contratual é de 12 meses e pode ser prorrogado por até 60 meses, de forma anual, como discriminado no pregão eletrônico. A comprovação da quantidade de serviços prestados, o modo de licitação e o prazo inicial e final, com prorrogação, não foi notado na observação direta.

No que se refere a poder fornecer outros produtos ou serviços que não os listados, o termo de referência deixa claro esta possibilidade, com ressalvas. Tal fato foi

corroborado pela observação direta, onde se constatou produtos diferentes dos avençados no instrumento contratual inicial.

1.6. O cessinário poderá fornecer materiais além dos descritos no item 1.1, devendo, para isso, praticar os preços de mercado. Os preços serão comprovados apresentando nota fiscal atualizada da compra, sendo material industrializado de pronta comercialização, ou nota fiscal atualizada e planilha de custos caso seja material de fabricação própria. **(grifo nosso)** (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

A seguir, o quadro 11 com os dados apurados dos instrumentos contratuais, da entrevista e da observação direta.

Quadro 11 – Características do contrato da Cantina

Nr	Características do contrato	Análise documental	Entrevista	Observação Direta
1	Cessão de uso oneroso	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
2	Especificação, quantidade e exigência de produtos/serviços	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
3	Vigência contratual de 24 meses, prorrogável por até 60 meses	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
4	Modo de licitar (pregão eletrônico)	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
5	Pode fornecer outros serviços	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
6	Pode vender outros produtos	SIM	SIM	SIM
7	Pessoal técnico especializado	NÃO	NÃO	NÃO
8	Uso exclusivo das instalações contratuais	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
9	Cumprir normas internas de segurança	SIM	SIM	NÃO
10	Pagamento por GRU e Reajuste anual	SIM	SIM	SIM
11	Comunicação mediante ofício entre as partes	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Uma diferença presente no contrato da Cantina que se observa é que não há a necessidade de mão de obra especializada, apenas que o ente privado seja do ramo do objeto do contrato. Os funcionários não necessitam demonstrar qualquer certificação para poderem exercer o ofício. Entretanto, a cantina é de um ramo de negócios que gira em torno de alimentos, os quais são perecíveis, podendo ser perdidos em um curto

espaço de tempo se não confeccionados e armazenados corretamente, que segundo Williamson (1998), o tempo no qual a transação se processa poderá implicar em perda de valores, demonstrando que a especificidade nesse caso é a temporal.

Caglio e Ditillo (2012) afirmam que quanto maior for a quantidade de especificidades de ativos de uma relação, maior será a troca de informações contábeis gerenciais para se monitorar algum comportamento oportunista. De acordo com Farina (1999), a especificidade temporal se refere à perecibilidade, onde o seu valor dependerá do tempo.

Os instrumentos contratuais afirmam que o cessionário não deve ocupar outros locais que não os destinados à cessão de uso e a proprietária complementou ao afirmar que há uma completude nas cláusulas contratuais, não havendo incorreções nelas.

7.1.7. Não poderá o cessionário realizar refeições no setor de abastecimento da Organização Militar.

7.1.8. Não poderá o cessionário utilizar nenhum alojamento destinado aos militares da Organização Militar. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

[...] tá tudo, tudo direitinho, tudo bem amarrado, tudo muito organizado.
[...] tá bem completo (Entrevista da Gestora da Cantina)

Como notado na entrevista, a proprietária não verifica qualquer óbice em não utilizar outras instalações militares que seja a destinada à cessão de uso, contrariando o narrado no estudo da Barbearia.

Uma característica presente em todos os contratos celebrados entre o ente privado e o ente público estudado é a necessidade de cumprimento das normas internas de segurança, fato que já descrito anteriormente, em decorrência de se manter a segurança interna e externa do local.

Uma forma de adaptabilidade contingencial é o estabelecimento do pagamento por meio de GRU e o reajuste anual (do valor da cessão e do valor dos produtos), de acordo com o IPCA, diferente de outros casos que são realizados pelo IGP-M. Este pagamento e reajuste estão descritos nos instrumentos contratuais e é reconhecido pela proprietária na entrevista.

19.1. O valor da cessão poderá ser reajustado anualmente, sendo sua data base o dia da assinatura do contrato, com base na variação do IPCA apurado pelo IBGE.

19.1.1. Dentro do prazo de vigência do contrato e mediante solicitação da contratada, os preços dos materiais mínimos para fornecimento contratados poderão sofrer reajuste após o interregno de um ano, mediante solicitação da cessionária. Para reajuste a administração utilizará o índice IPCA.

19.2. Nos reajustes subsequentes ao primeiro, o interregno mínimo de um ano será contado a partir dos efeitos financeiros do último reajuste. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

[...] é estipulado o valor x, ele nem tem aumento, nem diminui, né, só anualmente, como agora mesmo, em maio, teve o reajuste que, é ... é ... tem lá do contrato, né, que eu sou ciente desse reajuste, aí foi aumentado, mas tudo conforme o contrato.

é ... é anual, né.

Não, é ... não, é ... é justamente, é isso aí, esse reajuste é anual. (Entrevista da Gestora da Cantina)

Ao controlar o reajuste do valor da cessão de uso e também da possibilidade do reajuste dos preços dos produtos comercializados, o ente público expõe seu controle e poder focal, onde determina como e quando deverão ocorrer a correção dos valores.

A forma de comunicação que prevalece entre o ente público e o privado é através da formalidade, expressa nesse caso, por meio de ofício, característica que também é observada nos instrumentos contratuais em diversos locais e na entrevista é a determinação da formalidade na relação interrelacional com o ente público e o privado, ou seja, ela é baseada em documentos escritos.

7.1.10. [...] deverá solicitar autorização (escrita), com a devida justificativa [...] o Fiscal Administrativo **a fará por escrito** [...]

8.2. O canal de comunicação formal entre o órgão e o cessionário será o ofício. [...]

8.3. Notificar o cessionário por escrito da ocorrência [...]

11.3. Notificar o cessionário por escrito da ocorrência de eventuais imperfeições [...]

11.6. **Fornecer por escrito** as informações necessárias para o desenvolvimento da atividade de apoio;

12.11. Submeter previamente, **por escrito**, à Cedente, para análise e aprovação, quaisquer mudanças nos métodos executivos. **(grifo nosso)** (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

[...] é tudo formal, eu tenho que fazer sempre ofício, assinar, aí encaminho [...]

[...] eu mando um ofício também, para base. (Entrevista da Gestora da

Cantina)

O fato de se manter essa formalidade mitiga o risco relacional que pode existir na relação, demonstrando um maior zelo entre as partes, fruto de toda comunicação ser expressamente escrita.

Assim nota o caráter normativo que permeia a relação, fazendo com que exista uma interdependência, ficando o ente privado ligado ao ente público e vice-versa, de forma que qualquer fato alheio deva ser informado a outra parte.

4.1.5 Bazar externo

Anteriormente foram abordados contratos de cessão de uso a título oneroso. O estudo do Bazar externo é peculiar, sendo dos estudados o único que se refere a um contrato de arrendamento de parcelas de imóveis a título oneroso, a fim de atender o público interno e externo da Organização Militar. Cabe ressaltar que o local arrendado é uma área externa à Organização Militar, mas que é um bem da União e que está sob responsabilidade da Administração Militar. No local cessionado foi instalado um *container* pelo ente privado e nele foi organizado o seu estabelecimento comercial.

A segunda diferença quanto aos casos anteriores é que neste, não há nos instrumentos licitatórios a imposição da atividade que deve ser efetuada, apenas o tipo do imóvel e que seja uma atividade de exploração comercial diversa ou mesmo uma prestação de serviços, ficando a cargo do arrendatário e posterior aprovação pelo Gestor Administrativo a escolha. A arrendatária decidiu iniciar uma loja de artigos militares, todavia, diferenciando em alguns aspectos que serão abordados futuramente.

Diferentemente dos casos anteriores, este tem a vigência inicial de 12 meses, todavia poderá ser prorrogado por até 240 meses, 20 anos, fato este anômalo. A frequência de forma semelhante aos demais estudos é recorrente, onde se pode estabelecer uma maior confiança entre as partes, mas devendo existir um maior cuidado nesta relação interorganizacional. De forma análoga aos demais, a licitação do presente caso ocorreu por meio de pregão eletrônico.

No que se refere a poder fornecer ou vender outros produtos, estabelece os instrumentos contratuais o seguinte:

7.1.1. A atividade a qual se destina o item 1.1 deste termo de referência se refere a: Arrendamento de parcelas dos imóveis da União [...] para exploração de atividades comerciais ou prestação de serviços, que têm por definição serem atividades do setor terciário envolvendo venda e compra de bens ou mercadorias, no que se tratar de atividades comerciais ou execução de atividades contratadas por pessoas físicas ou jurídicas, no que se tratar de prestação de serviços. (Termo de Referência do Pregão nº 06/2021)

1.1. O objeto do presente instrumento é o Arrendamento, com a finalidade de exploração de atividades comerciais para funcionamento de uma Loja de Artigo Militar, que serão prestados nas condições estabelecidas no Termo de Referência, anexo ao Edital. (Contrato do Bazar externo)

Dessa forma, caberá à arrendatária a atribuição de determinar que produtos deverá comercializar, não podendo a Administração Pública intervir ou impor algo, desde que ela não venha a ferir os instrumentos contratuais. A observação direta constatou que os produtos comercializados no estabelecimento são produtos que atendem as normas contratuais.

Em seguida, o quadro 12 apresenta as características que se fizeram presentes na análise dos instrumentos contratuais, entrevista e observação direta e foi realizado a partir da triangulação dessas fontes de pesquisa.

Quadro 12 – Características do contrato do Bazar externo

Nr	Características do contrato	Análise documental	Entrevista	Observação Direta
1	Arrendamento	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
2	Especificação, quantidade e exigência de produtos/serviços	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
3	Vigência contratual de 12 meses, prorrogável por até 240 meses	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
4	Modo de licitar (pregão eletrônico)	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
5	Pode fornecer outros serviços	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
6	Pode vender outros produtos	SIM	SIM	SIM
7	Pessoal técnico especializado	SIM	SIM	NÃO
8	Uso exclusivo das instalações contratuais	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO

9	Cumprir normas internas de segurança	NÃO	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
10	Pagamento por GRU e Reajuste anual	SIM	SIM	SIM
11	Comunicação mediante ofício entre as partes	SIM	SIM	SIM

Fonte: **Elaboração própria, 2023.**

Ao se deparar com a ideia de se ter pessoal técnico especializado, notou se que os instrumentos contratuais não exigem tal especificidade, todavia, na entrevista realizada, foi constatado que a arrendatária já possuía laços anteriores com a atividade desenvolvida, possuindo uma loja de artigos militares em outra cidade, fato este que a incentivou a participar da licitação, na qual foi vencedora.

A instalação arrendada, por se encontrar em área externa à Organização Militar, fica dispensada da característica do uso exclusivo de suas instalações, ou seja, a arrendatária pode estabelecer seu estabelecimento de acordo com suas necessidades e na área discriminada no contrato, fato que gera uma maior liberdade, com a exceção de dever exercer apenas a atividade a qual se disponibilizou a realizar.

Sobre o cumprimento de normas de segurança interna, os instrumentos contratuais narram de forma um pouco diversa dos casos anteriores, pois afirma que a arrendatária deverá ser zelosa com a segurança orgânica do local e,

7.1.8. Cabe ao arrendatário se preocupar com a segurança orgânica da área arrendada, não praticando, nem permitindo que se pratique, nenhum ato que atente contra segurança da população ou da Organização Militar.

12.8. Promover a guarda, manutenção e vigilância de materiais, ferramentas, e tudo o que for necessário à execução dos serviços, durante a vigência do contrato.

13.39. Obedecerá todas as normas relativas ao bom funcionamento do arrendador, que serão levadas ao seu conhecimento através do fiscal de contratos. (Termo de Referência do Pregão nº 06/2021)

Desta forma, não caberá à arrendatária a segurança somente do público militar ou das instalações, cabendo-lhe também a segurança de toda a população em seu entorno.

Quanto a necessidade de se efetuar o pagamento do arrendamento, o método não altera dos demais casos estudados, o que difere no presente caso é ao se observar a forma de reajuste. Diz a cláusula contratual que “[...] O valor do arrendamento será

reajustado anualmente, sendo sua data base o dia da assinatura do contrato, com base na variação do IGP-M ou IPCA, utilizando o que conferir melhor resultado para Administração”, ou seja, até mesmo no reajuste do estipulado contratualmente a Administração Pública busca controlar a relação, estabelecendo em seus termos que deverá ser adotado o índice de reajuste mais benéfico para o ente público.

A comunicação entre as partes – como nos demais casos – é a formal mediante o ofício, determinado expressamente nos instrumentos contratuais, cabendo as partes se expressarem de forma escrita quando assim o queiram, como afirmado na entrevista e visto na observação direta.

Como já descrito, essa formalidade é um requisito para as contratações públicas, cabendo o ente público estabelecer as nuances de cada contrato. Como forma de mitigar os riscos relacionais, a Administração Pública estabeleceu como forma de comunicação entre as partes - desde a licitação - o meio formal, pois se trata de procedimento administrativo do Estado, sendo regido por princípios constitucionais, com o fim de gerar uma contratação. Essa formalidade foi percebida tanto na entrevista como também na observação direta.

[...] isso, tem que ser tudo formalizado entrega para o fiscal de contrato, e o fiscal de contrato, é ... na verdade nem é para o fiscal de contrato, a gente pode até entregar para só uma facilitar né, a gente entrega uma cópia para o fiscal de contrato, mas, é ... entra na Secretaria, despacha lá tudo certinho que vai seguir destino para lá, para a gente dar uma cópia pro fiscal de contrato para agilizar a situação né. (Entrevista da Gestora do Bazar externo)

É exposto nos instrumentos contratuais que será o ofício o meio de comunicação entre as partes, o que minimiza os riscos da relação, isto porque a forma escrita materializa os deveres, direitos e obrigações das partes.

Ding, Dekker e Groot (2013) verificaram que a literatura recorrente trata que diferentes pesos podem ser atribuídos a critérios de seleção de parceiros, dependendo, é claro, das características da operação que geram um determinado nível de risco e caso haja um aumento de importância nos critérios de seleção, haverá maior dispêndio de tempo e esforços na busca pelo parceiro da relação, sendo esse aspectos inter-relacionados os riscos decorrente do contexto da transação.

Dessa forma, além das características dos contratos analisados cabe demonstrar os riscos que podem surgir na relação entre o ente público e os entes privados analisados.

4.1.6 Análise comparativa das características encontradas

Ao se analisar os estudos realizados sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação há de se levar em conta as características encontradas na triangulação realizada, estando presentes diversos aspectos que foram observados nos instrumentos contratuais, nas entrevistas e nas observações diretas como a frequência, a incerteza e a especificidade de ativos.

Williamson (1979) afirma que a frequência é o ato periódico de uma ocorrência das transações, podendo ela ser única, ocasional ou recorrente, onde nas palavras de Hölmstrom (1979), desde que ocorra num cenário estável e recorrente tenderá a reduzir as incertezas das relações. Williamson (1985) afirmou também que numa relação recorrente são maiores as chances de se recuperar investimentos, caso constatado nesta pesquisa.

Como já afirmado, a frequência encontrada em todos os estudos foi a recorrente, isto porque há condições que se repetem diariamente, como é o caso do barbeiro que corta cabelos todo dia e da cantina fornece alimentos diariamente. Dessa forma, de acordo com as afirmações de Williamson (1985), a recorrência da transação contribui para que o ente privado possa recuperar os custos que teve ao realizar melhorias nos locais cessionados ou mesmos das aquisições de materiais para o bom funcionamento dos serviços prestados e também para os interesses que estão de acordo com a vontade da Administração Pública Militar, que tem seu bem cessionado bem cuidado, possibilita o fornecimento de serviços aos militares e ainda recebe uma contrapartida financeira pela cessão de uso.

De acordo com Williamson (1979), a frequência é um fator que auxilia na decisão de forma conjunta com os outros atributos da transação (incerteza e especificidade de ativos) na estrutura de governança que será adequada ao caso.

Outra característica da transação observada nos contratos públicos e que se

observa é o da incerteza, o que para Balestrin e Arbage (2007) associa a possibilidade de alterações no contexto institucional, comportamental e econômico. A incerteza ambiental é um fator que pode alterar a forma de relação, pois se refere à previsibilidade do ambiente em que se executa o contrato (Speklé, 2001), sendo que as partes devem se adaptar aos problemas oriundos de mudanças imprevisíveis (Poppo; Zenger, 2002).

Ferraz e Igarashi (2021), adicionam a isso a ideia de que quando se tem um ambiente de incertezas e que as informações são incompletas, os contratos buscam as melhores opções para se minimizar custos.

O fato do ente público deixar expresso nos instrumentos contratuais a oficialidade demonstra a sua preocupação com a publicidade dos atos, que é um dos princípios basilares da Administração Pública. Essa oficialidade minimiza também as incertezas que possam surgir nas relações interorganizacionais.

Dessa perspectiva, os contratos são responsáveis por mitigar as incertezas que possam advir na relação contratual. Os casos averiguados demonstram que as incertezas são baixas, isto porque os contratos se mostraram redigidos de forma preencher a completude contratual, dissipando dúvidas e confusões.

Como não existe um contrato completo, em decorrência da racionalidade limitada do ser humano, a triangulação dos dados mostrou baixas incertezas, como a possibilidade de não renovação do contrato ou mesmo uma atividade militar que mobilizasse a maior parte do efetivo da OM.

Dessa forma, diante das incertezas, as quais dizem respeito a desconhecer algo futuro e que seja de fundamental importância para o sucesso dos negócios, configuram-se baixas, tendo também como condão a possibilidade de prolongamento dos contratos por um prazo médio (Barbearia, Espaço fotográfico, Bazar interno e Cantina) e grande (Bazar externo) de tempo.

O quadro 13 sintetiza os atributos da transação de acordo com a Teoria dos Custos de Transação.

Quadro 13 - Comparação e Atributos dos contratos de acordo com a TCT

Cessionário	Frequência	Incerteza	Especificidade de Ativos	Estruturas de Governança
Barbearia	Recorrente	Baixa	Ativo humano	Híbrida
Espaço fotográfico			Ativo humano	
Bazar interno			Não há	
Cantina			Temporal	

Bazar externo			Não há	
---------------	--	--	--------	--

Fonte: Elaboração própria, 2023.

O terceiro atributo da Teoria dos Custos de Transação desenvolvida por Williamson (1979, 1985) é a especificidade de ativos, que Poppo e Zenger (2002) alegam se referir à necessidade ou não de investimentos específicos, os quais podem ser humanos ou físicos. Balestrin e Arbage (2007) entendem que esta especificidade nas relações onde se há a necessidade de investimento específico, haverá um custo de transação maior, pois sua reutilização não deve ocorrer automaticamente e sem perdas. Brown e Potoski (2003) complementam afirmando que o ativo será de alta especificidade ao se verificar a dificuldade de adaptá-los a outros contratos. Essas especificidades de ativos, de acordo com Williamson (1981, 1991), desempenham uma papel central na Teoria dos Custos de Transação.

Como já descrito anteriormente, a especificidade do tipo de ativo humano se refere ao agente ter um maior conhecimento da atividade desenvolvida. Insta salientar que a maioria dos casos narrados possuem suas especificidades, sendo a maior parte decorrente de ativos humanos, mesmo não havendo determinação taxativa sobre tal necessidade nos contratos, com excessão da Barbearia, que se observou como condição *sine qua non* para a realização do contrato.

O ente público ao estabelecer apenas no estudo da Barbearia a obrigatoriedade de se ter pessoas especializadas e com comprovação técnica demonstra um cuidado com o público interno, isto porque a atividade de cortes de cabelo, no ambiente militar, é uma atividade que deve ser levada com muita seriedade, pois faz parte de seus regimentos o correto uso do corte de cabelo. Desta forma, faz-se necessário que exista uma pessoa com comprovada experiência para que possa exercer o serviço da melhor forma possível, tornando o de alta especificidade, pelos investimentos serem difíceis de serem adaptados a outros contratos (Brown; Potoski, 2003).

O estudo do Espaço fotográfico mesmo não necessitando de uma pessoa técnica especializada demonstrou ser fator de baixa especificidade de ativo humano, mas o agente privado investido de atribuições nas relações contratuais demonstrou ser pessoa com *expertise*, fato que o torna sob o aspecto relacional como ativo importante para a empresa, isto porque de acordo com Regan (1992), os trabalhadores que têm maior

experiência possuem uma função dupla, a de produzir e ao mesmo tempo transmitir sua *expertise* para novos contratados.

A Cantina, como já descrito é de especificidade do tipo temporal, isto porque está relacionada à perecibilidade de gêneros alimentícios, como narram Vita, Tekaya e Wang (2010) ao afirmarem que no caso de prestação de serviços, essa especificidade se relaciona ao calendário de execução do serviço, sendo a maioria dos riscos do contratante do serviço. Essa é uma das possíveis explicações de ser cobrado apenas nesse caso o *open booking accounting* do cessionário, para se evitar comportamentos oportunistas que possam ocorrer em decorrência da natureza do serviço prestado.

Nos casos do Bazar interno e Bazar externo não foi verificada uma especialidade relevante, mas sim a observação da existência de laços anteriores com os serviços prestados, isto porque ambos já atuavam com o comércio de venda de materiais militares, mas tais laços não devem ser caracterizados como uma especificidade.

Almeida e Callado (2022) dissertam que de acordo com a Teoria dos Custos de Transação ao identificar as especificidades se poderá corresponder às formas de estrutura de governança identificadas por Williamson, qual sejam, mercado, híbrida e de hierarquia. A escolha do tipo de governança adotada deve estar sujeita a um exame comparativo de alternativas e também dos custos de transação (Dekker, 2004).

Ménard (1997) discorre que quando se tem uma elevação da especificidade do produto e também uma maior frequência, é criada uma dependência bilateral entre as partes, baseando a integração entre elas em arranjos contratuais de longo prazo.

Ao se abordar sobre as estruturas de governança, observa-se nos instrumentos contratuais que todos tratam do tipo híbrida, isto porque a Administração Pública adotou os contratos para regular a relação entre as partes. Ménard (2004) alega que existem três características na estrutura de governança híbrida: compartilhamento de recursos; compartilhamento de contratos relacionais; e é um misto de interdependência e autonomia.

Ainda sobre a governança híbrida, pode-se citar o grau de centralização que é preditivo, assim como controle nas operações dos parceiros, dos mecanismos de controle e a combinação dos tipos de adaptação, autônoma e coordenada, que estão inseridas no arranjo institucional (Ménard, 2005).

Desta forma, de maneira geral, os instrumentos contratuais tem frequência

recorrente, incerteza baixa com uma alta completude contratual, especificidade de ativos humana e estrutura de governança híbrida.

4.2 Mecanismos de Controle Gerencial nas Relações Inteorganizacionais Estudadas durante as fases *ex ante* do contrato e execução (*ex post*) da contratação

Como já afirmou Atkinson *et al.* (2011) o controle diz respeito a um conjunto de procedimentos, de ferramentas, de medidas de desempenho, de sistemas e até mesmo de incentivos onde as organizações usam para guiar e incentivar os funcionários a alcançar os objetivos organizacionais, o que nos casos estudados se refletem com o ente público, no papel focal impondo mecanismos de controle gerencial nas relações durante as fases *ex ante* e *ex post* do contrato, ou seja, antes e depois da formalização contratual.

4.2.1 Barbearia

O controle e a fiscalização devem estar presentes nos contratos, principalmente nos celebrados com os entes públicos, e este fato é observado nos instrumentos contratuais da Barbearia.

15.1. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços, dos materiais, e equipamentos empregados, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, que serão exercidos por um ou mais representantes da Contratante, especialmente designados, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666, de 1993. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

O estudo da Barbearia apresenta diversos mecanismos de controle *ex ante* e *ex post*, que por vezes perpassam o sentido restrito de mecanismos de controle e são também considerados como um risco à relação, a depender do ponto de vista observado.

No que se refere a seguir uma planilha de custos e os preços dever ser de acordo com os praticados no mercado, comprovou-se tanto pelos instrumentos contratuais,

como pela entrevista e observação direta, pois estavam de acordo com o praticado no mercado.

Observa-se no quadro 14 que a Organização Militar impõe diversas condições para que possa existir a relação entre o ente público e o privado. Deve o ente privado prestar os serviços que são o objeto do contrato, além de ter que cumprir o horário específico de funcionamento, entre outros diversos mecanismos de controle para as partes.

7.1.5. O cessionário deverá manter aberta a sala os seguintes horários: **Segunda à quinta-feira das 08:00 às 12:00 e das 13:00 às 16:00 e às sextas-feiras das 08:00 às 12:00.** Nos casos que for necessário o funcionamento fora dos dias e horários supracitados, **o fiscal de contrato deverá informar ao cessionário com antecedência, de no mínimo, 24 (vinte e quatro) horas.**

12.34. Funcionará apenas nas formas e horários preestabelecidos no item 7.1.5. deste instrumento. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

O horário de atendimento determinado nos instrumentos contratuais foi confirmado estar dentro dos padrões estabelecidos pelo ente público na entrevista e na própria observação direta.

Para que exista o cumprimento da relação contratual, a administração da entidade pública determinou a um fiscal de contrato a atribuição de fiscalizar e acompanhar as cláusulas do contrato, devendo receber mensalmente um ofício sobre a quantidade de cortes realizados por posto/graduação dos militares que usufruírem do serviço, além de verificar se as obrigações trabalhistas e previdenciárias estão regulares, receber a relação de material própria do cessionário para a materialização de seu serviço e diversas outras inspeções as quais ele é incumbido de realizar, assim como gerar e entregar uma Guia de Recolhimento à União (GRU) ao cessionário. Para tanto, o fiscal de contratos deverá ser qualificado para tais ações.

15.1. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços, dos materiais, e equipamentos empregados, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, que serão exercidos por um ou mais representantes da Contratante, especialmente designados, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666, de 1993.

15.2. O representante da Cedente deverá ter a qualificação necessária para o acompanhamento e controle da execução dos serviços e do contrato. [...]

15.9. Durante a execução do objeto, o fiscal de contratos deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer ao cessionário a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas. [...]

15.13. O fiscal de contratos poderá realizar avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar e aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços. [...]

17.4. A GRU deverá ser entregue ao cessionário pelo Fiscal de Contrato. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

De todos os meios, de tudo que precisar, é tudo com ele, entendeu? O fiscal de contrato, ele tá, ele tá, ele que fica coordenando nessa, nessa área [...]

Aí mas qualquer problema que você tenha, referente ao contrato, é diretamente com ele, com o fiscal. (Entrevista do Gestor da Barbearia)

Caso seja verificada alguma alteração, o fiscal deverá lançá-las no livro de ocorrências, que deve conter informações relevantes para a fiscalização do contrato. Tais obrigações foram observadas no termo de referência, na entrevista e na observação direta realizada.

Souza (2023) alega que a nomeação do fiscal de contrato é um poder-dever do gestor público, cabendo ao agente encarregado a correta execução das obrigações contratuais, sendo que isso depende diretamente de sua ação fiscalizadora efetiva, a qual possibilita a mitigação de danos ao erário. Sendo assim, observa-se que o fiscal de contrato é um elo que vai intermediar a relação interorganizacional entre o ente público e o ente privado, tornando-se fundamental na execução do contrato analisado e em sua gestão, tal qual descrito no termo de referência, “8.1. **Os atores que participarão da gestão do contrato serão:** o Gestor de Contrato; o **Fiscal de Contrato**, designado pelo Fiscal Administrativo e o Preposto” (**grifo nosso**).

Uma outra atribuição do fiscal de contrato e mecanismo de controle no presente caso é a de consultar a regularidade fiscal e trabalhista, e de outros órgãos referentes à empresa, cabendo a ela apresentar a documentação solicitada, conforme descrito no termo de referência.

8.8. Mecanismos de Controle: [...]

8.8.12. Consulta aos órgãos oficiais, por meio de certidões expedidas,

como SICAF, CEIS, CNJ, Receita Federal; [...]

12.27. Apresentar registro de todos os órgãos a que estiver obrigado por força de sua atividade; (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

O edital de licitação e o termo de referência denotam este zelo, todavia não foi observado na entrevista ou mesmo na observação direta. Esse cuidado que a administração deve ter está em parte atrelado ao fato de que ela numa possível desavença trabalhista poderá ser incluída no processo. Desta forma, como meio de coibir ou mitigar tais atos, deve-se verificar a situação fiscal e também a trabalhista do cessionário.

Somente uma inspeção anterior à assinatura do contrato não é suficiente para a Administração Pública, isto porque os riscos são permanentes, devendo a fiscalização ocorrer regularmente na relação para se evitar qualquer penalidade por responsabilidade solidária da Organização Militar por falha na fiscalização.

Adicionalmente, os instrumentos contratuais determinam que seja elaborada uma lista com a discriminação dos materiais a serem utilizados pelo cessionário, todavia na entrevista e mesmo na observação direta não foi averiguado a cobrança ou a entrega dela.

O quadro 14 apresenta os mecanismos de controle numa perspectiva *ex ante* e *ex post* da celebração do contrato, e foi elaborado triangulando os dados existentes nos instrumentos contratuais, na entrevista realizada e na observação direta.

Quadro 14 – Mecanismos de controle gerencial do contrato da Barbearia

Nr	Mecanismos de Controle do contrato	Análise documental	Entrevista	Observação Direta	
1	Ex ante	Planilha de custos/preços de mercado	SIM	SIM	
2		Horário de funcionamento pré-determinado	SIM	SIM	
3		Fiscal de contrato determinado	SIM	SIM	
4		Consulta de regularidades fiscais e trabalhistas	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO
5		Lista de materiais utilizados	SIM	NÃO	NÃO
6		Trajes adequados	SIM	SIM	
7		Lista de vendas e Serviços realizados	SIM	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
8		Livro de registro de ocorrências	SIM	SIM	SIM

9	Ex post	Comunicar sobre anormalidades	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
10		Inspeções e Conferência de material	SIM	SIM	SIM
11		Reformas mediante autorização	SIM	SIM	SIM
12		Sanções em caso de descumprimento contratual	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
13		Estimativa de desempenho	SIM	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
14		Medidas de sustentabilidade	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
15		Medidas de segurança sanitária (COVID – 19)	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO
16		Materiais elétricos desligados ao fim do funcionamento	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
17		Não receber materiais no local	SIM	SIM	SIM
18	Devolver nas mesmas condições ao fim do contrato	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	

Fonte: Elaboração própria, 2023.

O ente privado, de acordo com os instrumentos contratuais, deverá se adequar ao ambiente militar, sendo que uma dessas imposições detalha sobre os trajés permitidos para se adentrar nas suas dependências militares, “7.1.16. O cessionário deverá vestir-se a rigor, não podendo adentrar o aquartelamento de sandálias, bermuda ou camiseta regata” (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021).

Um outro aspecto que existe nessa relação interorganizacional é a necessidade da apresentação do número de cortes realizados mensalmente ao ente público. O contrato do estudo da Barbearia estabelece que haverá uma lista de serviços realizados, sendo que nela deverá estar discriminado o número de cortes realizados por posto/graduação, “8.3. [...] o fiscal de contrato deverá exigir um ofício mensal do CESSIONÁRIO com a quantidade de cortes realizados por posto/graduação”, mas tal fato não foi conhecido pelo cessionário, que alegou que não é solicitado a quantidade de cortes realizados. Na observação direta também não foi constatado qualquer lista a ser entregue ao fiscal de contrato.

[...] isso ai é em qualquer, aqui, qualquer ambiente dentro, aqui que é

alugado, não tem isso de, de em termo de quanto é que você fez. A preocupação maior é a situação que está tudo certo e o pagamento ta ok, em dia entendeu? [...]
Não vai cobrar do nada sobre isso ai não [...]
Isso é algo pessoal. (Entrevista do Gestor da Barbearia)

De acordo com o cessionário da Barbearia, há apenas um caderno onde há a anotação do número de pessoas que agendam cortes a realizar no dia, mas é apenas um instrumento de controle interno para controlar os agendamentos de cortes realizados no dia, semana e mês, não uma fonte fidedigna que possa ser utilizada para informar o número de cortes realizados ao ente público. Esse caderno também foi notado na observação direta como um meio de se controlar internamente o número agendamentos de cortes realizados durante o dia. De acordo com o entrevistado, o caderno, como fonte de anotações, não foi ou mesmo é requisitado pela Administração Pública para se controlar os serviços realizados.

Vieira (2014) e Barral (2016) alegam que os agentes públicos, que tem uma atribuição nos instrumentos contratuais, seja como gestor ou como fiscal de contratos, são centrais para que seja exercida a eficiência e o resultado satisfatório do objeto contratado, pois devem garantir que as obrigações legais estão sendo cumpridas. Nos contratos de grande complexidade a atuação de fiscalização da Administração Pública deve ser ainda mais relevante.

De acordo com Mota (2017) a atuação de um fiscal de contratos deve ser regida pela prevenção de possíveis riscos, identificando irregularidades em tempo de serem corrigidas, evitando prejuízos ao erário. Cabe então ao agente responsável pela fiscalização exercer o seu papel de forma que venha a atentar a todas as cláusulas contratuais, isto porque elas se fazem presentes para mitigar riscos que possam ocorrer nas relações contratuais.

Além do número de cortes realizados, há a necessidade de se ter um livro de registro de ocorrências. Este livro, de acordo com o termo de referência, é um mecanismo de controle. “8.8 Mecanismos de Controle: 8. 8.1. Livro de registro de ocorrências”. Essa ferramenta de controle foi verificada na observação direta, na posse do fiscal de contratos e foi citado na entrevista como uma forma de se manter o controle na relação, pois nele são anotados as ocorrências que surgem entre as partes.

O livro de ocorrências é um instrumento, de acordo com Paixão (2019), que tem o intuito de armazenar e poder fornecer acesso a informações, estando ligado à preservação da memória, sendo um depósito de dados e fatos. Há de se ressaltar que na entrevista, o proprietário da empresa do estudo relatou que não houve incidentes até o momento, e mesmo se houvesse, este permaneceria na posse do fiscal de contratos como uma forma de controle da relação.

Caso exista alguma anormalidade, o termo de referência assegura que deve ser informado, o que se constatou também na entrevista, mas não pode ser observado na observação direta.

12. OBRIGAÇÕES DO CESSIONÁRIO [...]

12.5. Comunicar ao Fiscal de contrato, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, qualquer ocorrência anormal ou acidente que se verifique no local dos serviços. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

É, diretamente com o fiscal. [...]

Pessoalmente, eu pessoalmente ou via internet, né, whatsapp. (Entrevista do Gestor da Barbearia)

No que se refere a inspeções, exame de material e a conferência de pessoal e material, observou-se que deverá haver inspeções regulares pelo agente designado pelo ente público na empresa privada. Este fato foi notado nos instrumentos contratuais, na entrevista e também na observação direta.

5.1.9. Os serviços a serem executados serão devidamente fiscalizados por representante da OM, indicado por sua Autoridade Superior. [...]

8.8. Mecanismos de Controle: [...]

8.8.2. Inspeções periódicas (do local e da execução do serviço) [...]

8.8.4. Exame do material empregado;

8.8.5. Conferência da quantidade do pessoal empregado e respectiva capacitação profissional;

8.8.6. Inspeções das tarefas executadas; [...]

8.8.10. Verificação da correção de falhas ou defeitos;

8.8.11. Verificação do cumprimento da obrigação da Cessionária de manter todas as condições nas quais o contrato foi assinado durante todo o seu período de execução. [...]

11.2. Exercer o acompanhamento e a fiscalização dos serviços, por servidor especialmente designado, anotando em registro próprio as falhas detectadas, indicando dia, mês e ano, bem como o nome dos empregados eventualmente envolvidos, e encaminhando os apontamentos à autoridade competente para as providências cabíveis; (Termo de

Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

[...] é a situação do fiscal de contrato, né [...]

[...] é, diretamente com o fiscal. (Entrevista do Gestor da Barbearia)

Assim, denota-se que há realmente uma fiscalização por parte da Administração Pública Militar e que ela é exercida por um agente especialmente designado, o fiscal de contrato.

No que diz respeito a possibilidade de se efetuar uma reforma no bem público, esse aspecto está especificado no contrato, afirmando a possibilidade de serem realizadas, porém existe a necessidade de se solicitar a sua permissão e somente depois de um aceite do Gestor Administrativo, é que poderão ser realizadas. Há de se ressaltar que não foi verificado nenhuma reforma no período de observação direta, não se podendo afirmar quanto as especificidades para sua ocorrência.

Há a percepção por parte do cessionário, conforme entrevista, que em caso de uma alteração no local cessionado, ou seja, uma reforma, o valor referente ao material utilizado será descontado do valor avençado na GRU, todavia o contrato demonstra certa obscuridade quanto à sua percepção, isto que, ao utilizar a expressão “independente de indenização”, suscita a questão de dupla interpretação de que poderá haver um ressarcimento ou mesmo abatimento do valor despendido ou que não haverá ressarcimento algum oriundo das obras executadas. Como não houve qualquer alteração do local no período estudado, não há como confirmar a afirmação do cessionário ou mesmo negar.

O que se pode afirmar é que caso exista uma anormalidade na relação ou algum interesse de alguma alteração por parte do cessionário, deverá haver uma comunicação formal da ocorrência para análise pelo gestor e posterior redação pelo Fiscal Administrativo.

O estudo da Barbearia apresenta, numa situação de descumprimento das cláusulas contratuais, a possibilidade de haver sanções por parte do ente público sobre o ente privado, demonstrando mais uma vez o papel focal adotado por ele. Esse mecanismo de controle é mais uma forma do ente público poder controlar o ente privado em caso de descumprimento de alguma cláusula contratual. Essas sanções buscam o cumprimento total do contrato para que exista um maior comprometimento do ente

privado.

Há diversos tipos de sanções estabelecidos nos instrumentos contratuais, desde uma advertência por escrito (a mais branda para faltas leves), multas, suspensão de licitar e impedimento de contratar com órgãos públicos por até 2 anos, impedimento de licitar e contratar com órgãos da União por até 5 anos e a possibilidade da declaração de inidoneidade para licitar ou mesmo contratar com a Administração Pública até a sua reabilitação (a mais severa).

As infrações administrativas são descritas no termo de referência da seguinte forma:

- 21.1.1. Deixar de executar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;
- 21.1.2. ensejar o retardamento da execução do objeto;
- 21.1.3. falhar ou fraudar na execução do contrato;
- 21.1.4. comportar-se de modo inidôneo; ou
- 21.1.5. cometer fraude fiscal. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

Essa possibilidade de aplicabilidade das sanções descritas, como narrado são explicitadas nos instrumentos contratuais e também foi afirmado na entrevista realizada. O que se denota da análise do termo de referência e da entrevista é que antes de ser aplicada a penalidade, há a possibilidade do contraditório e da ampla defesa, expresso na Constituição de 1988.

21.6. A aplicação de qualquer das penalidades previstas realizar-se-á em processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa à CONTRATADA, observando-se o procedimento previsto na Lei nº 8.666, de 1993, e subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 1999. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

[...] toda a situação, em termos de multa, você teria que solicitar, a ir lá, para que não ocorresse tal tipo de multa e a justificativa porque, entendeu? tipo num fluxo menor do batalhão, acabou aqui ontem, vai ter uma missão, pessoal vai passar tantos meses fora, tanto efetivo e você não sabe que tem, que não vai ter como você manter aquele ali, aí você solicitaria né, nesse caso aí, e poderia ser que eles aceitasse pelo motivo do que aconteceu né. (Entrevista do Gestor da Barbearia)

O que ficou aparente é que uma aplicação de penalidade irá ocorrer depois de

muito se tentar sanar a falha e dar a oportunidade do cessionário se manifestar. Um fato relevante que se pode observar é que as sanções são devidas nos instrumentos contratuais somente ao cessionário.

O risco do baixo desempenho do ente privado é uma constante nos contratos e como tal deve ser minimizado e uma das formas que se adotou foi o estabelecimento de uma estimativa de desempenho, onde se busca saber como o cessionário está desenvolvendo seu negócio – no caso em tela - os serviços prestados. Este instrumento é também uma forma de controle sobre o cessionário e por isso aborda se mais pormenorizadamente na seção sobre controles gerenciais *ex ante* e *ex post*.

As estimativas de desempenho são observadas nos instrumentos contratuais da Barbearia em diversos locais, mas o entrevistado não entende que elas existam e não foi notado na observação direta tais medidas de desempenho.

8.3. Forma de aferição/medição: Por se tratar de uma cessão de uso, a demanda depende da necessidade dos militares que usufruem do serviço. Desta forma o fiscal de contrato deverá exigir um ofício mensal do CESSIONÁRIO com a quantidade de cortes realizados por posto/graduação. [...]

10.1.1. Estimativa do público interno e quantidade de corte de cabelos por mês:

Público da OM	QCP	Percentual Médio de Adesão Cb/Sd	Cortes/mês (média)	Número máximo de cortes no
mês			167	90%
3	451			
St/Sgt	40	90%	3	108
Oficiais	9	90%	2	16

[...]

10.1.4. Total de receitas estimadas provenientes dos cortes de cabelo:

[...]

TOTAL DE RECEITAS COM CORTES DE CABELO R\$ 4.930,20 (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

Não, não tem uma meta não. [...] é normal, você ganha realmente só o que você faz né, isso. (Entrevista do Gestor da Barbearia)

Desta forma, nota-se que existe uma expectativa de desempenho por parte do ente público para com o ente privado e por tal motivo, é determinado o envio mensal de um ofício informando o quantitativo de cortes. Essa ação pode regular futuramente o valor a ser cobrado em uma nova licitação, podendo aumentar ou diminuir o valor cobrado pela

cessão de uso, a depender dos resultados informados.

O estudo da Barbearia apresenta nos instrumentos contratuais a obrigação de medidas de sustentabilidade, como o uso de produtos de limpeza e objetos inanimados que obedeçam as especificações da ANVISA, a redução do desperdício de água, observância quanto a aparelhos que gerem ruídos, fornecimento de equipamentos de proteção individual (EPI) quando necessários, separação de resíduos recicláveis, além da correta destinação de pilhas e baterias e descarte correto de materiais de natureza cortante e descartáveis.

Cabe ressaltar que tais medidas de sustentabilidade não foram verificadas na entrevista realizada, todavia, averigou-se na observação direta que são seguidas medidas de sustentabilidade, como a separação de material descartável, uso de EPI, redução do uso de água, uso de produtos certificados e correta separação de material cortante para descarte. Desta forma, nota-se a preocupação do cessionário com as normas legais vigentes e também a sua consciência e preocupação com material utilizado e de descarte.

Os instrumentos contratuais na Barbearia foram elaborados no período em que havia uma preocupação muito grande com a pandemia COVID-19, desta forma consta no termo de referência que todas as medidas de segurança no combate à enfermidade devem ser tomadas, todavia não foi observada na entrevista ou mesmo na observação direta tais medidas, o que pode ser em decorrência de que foi encerrado a emergência em saúde pública da COVID-19 pelo governo nacional.

Nos instrumentos contratuais ainda é observado que os materiais devem ser mantidos desligados após o término do expediente, ou seja, ao findar do dia de trabalho no fechamento das portas, o que também foi visto na observação direta, demonstrando que o cessionário mesmo não tendo comentado sobre o assunto, segue as determinações contratuais de acordo com o estabelecido.

Um aspecto singular nessa relação interorganizacional é o fato de que o cessionário não pode receber seus produtos no local em que exerce suas atividades e também que deve seguir as normas de segurança da Organização Militar. Essa característica foi notada nos instrumentos contratuais, na entrevista e na própria observação direta realizada. Esse aspecto da relação diádica demonstra claramente o

papel focal do ente público, onde ele exerce seu poder coercitivo na relação atribuindo uma imposição ao ente privado sob pena de sanção. Essa forma coercitiva pode ser decorrente do fato da Organização Militar ser um local sensível e uma tentativa de se manter o nível de segurança. O papel focal do ente público é notado em muitas outras cláusulas contratuais.

Por vezes, quando as decisões e o próprio desempenho de uma organização são muito influenciados pelo envolvimento de outras partes interessadas (Seuring; Müller, 2008), pode haver um desalinhamento de prioridade com a empresa focal, tornando essa relação um grande desafio devido à complexidade que é gerada diante à diversidade das partes.

O bem da União que foi cessionado deve ser devolvido ao findar a relação nas mesmas condições do recebimento, mas caso exista alguma benfeitoria, esta será incorporada a ele e não será permitido ao cessionário desfazê-la, conforme descrito no termo de referência e afirmado na entrevista.

7.1.10. Em caso de reformas ou adaptações autorizadas, essas serão realizadas sobre total expensas do cessionário, **independente de indenização**, sendo, portanto, a benfeitoria irreversivelmente incorporada ao bem público da instituição. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico 01/2021)

[...] Essa solicitação, no caso, um exemplo seria é ... seria fazer uma alteração do ambiente, alguma coisa do tipo [...]
 Ai eu ia solicitar a mudança, e talvez até um, tipo, um desconto de alguma coisa, entendeu? [...]
 vou consertar, vou gastar tanto e esse valor será descontado no GRU, ai você solicita que aquele valor que você gastou [...]
 é feito junto à solicitação, tu tem que anexar os comprovantes (Entrevista do Gestor da Barbearia)

O que se observa nos instrumentos contratuais, na entrevista e na observação direta é que são diversos os mecanismos de controle do ente público para o ente privado, havendo instrumentos *ex ante* e instrumentos *ex post*, e esses mecanismos de controle gerencial são o meio do ente público exercer seu comando na relação.

4.2.2 Espaço fotográfico

Como descrito anteriormente, os mecanismos de controle gerencial são uma forma do ente público exercer seu poder numa relacional interorganizacional e estão presentes nos instrumentos contratuais. O controle e a fiscalização devem estar presentes nos contratos, principalmente nos celebrados com os entes públicos, e este fato é observado nos instrumentos contratuais do Espaço fotográfico.

12.1. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços e alocação dos recursos necessários, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, devendo ser exercido por um ou mais representantes da Contratante, especialmente designados, na forma dos arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666, de 1993 e do Decreto nº 9.507, de 2018. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 09/2018)

Nos instrumentos contratuais não há uma cláusula informando que o proprietário do do Espaço fotográfico tenha que seguir uma planilha de custos e de preços, sendo tal fato confirmado na entrevista, e na observação direta constatou se que os preços praticados estão de acordo com os preços do mercado.

Diferente do estudo da Barbearia, o estudo do Espaço fotográfico tem uma peculiaridade, qual seja, não haver um horário determinado de funcionamento, apenas não podendo realizar horas extras, salvo em necessidade comprovada, não determinando qual horário é o regular. Esta peculiaridade pode ser decorrente da afirmativa de que o objeto do contrato ser o acompanhamento do cotidiano militar, o qual muitas vezes não tem horários fixos. Todavia, o proprietário alega que deve abrir o local cessionado, “se eu num abrir a carteira, tem um contrato aqui, ai passa 15 dias, sem justificar, e no caso tem que justificar para o fiscal de contrato o motivo da ausência”. Na observação direta foi constatado que o local cessionado manteve aberto durante o período compreendido entre as 8:00 e 16:00 horas, mas quando havia uma atividade fora das instalações, esta era acompanhada pelo fotógrafo.

Um mecanismo de controle que está presente neste caso é a figura de um representante específico da Administração Pública para fiscalizar e acompanhar o contrato, ou seja, o fiscal de contratos. Costa e Freitas (2023) afirmam que o Exército

Brasileiro, cumprindo determinação legal, criou a figura do fiscal de contratos para acompanhar e fiscalizar os contratos. O fiscal de contratos, como mecanismo de controle, é uma das figuras mais importantes para a relação contratual. Os instrumentos contratuais narram que caberá ao fiscal diversas atribuições, entre as quais,

8.1. Exigir o cumprimento de todas as obrigações assumidas pela Contratada, de acordo com as cláusulas contratuais e os termos de sua proposta; [...]

8.4. Não permitir que os empregados da Contratada realizem horas extras, exceto em caso de comprovada necessidade de serviço, formalmente justificada pela autoridade do órgão para o qual o trabalho seja prestado e desde que observado o limite da legislação trabalhista; [...]

12.5. O fiscal ou o gestor do contrato, ao verificar que houve subdimensionamento da produtividade pactuada, sem perda da qualidade na execução do serviço, deverá comunicar à autoridade responsável para que esta promova a adequação contratual à produtividade efetivamente realizada [...] (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 09/2018)

Ademais, ainda caberá ao fiscal a função de ser o interlocutor ente o ente privado e o ente público, sendo o elo entre as partes na relação interorganizacional, cabendo-lhe também expedir, entregar e cobrar a GRU para pagamento pelo local cessionado, confirmado pelo cessionário e visto na observação direta. Na entrevista o cessionário reconhece a individualidade da figura do fiscal de contrato e sua importância.

Os instrumentos contratuais discorrem que há a necessidade de se apresentar documentação de regularidades fiscais, administrativas, cíveis e penais, semelhante ao estudo da Barbearia, que solicita a regularidade da situação fiscal, trabalhista e administrativa. Observa-se que deve haver,

8.6.1. prova de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas; 8.6.2. prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional [...]

8.6.3. prova de regularidade com o Fundo de Garantia do tempo de Serviço (FGTS);

8.6.4. prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho [...] (Pregão eletrônico nº 09/2018)

A entrevista também confirmou essa necessidade de documentos para participar da licitação. O fato de haver uma irregularidade documental é um risco à relação que o

ente público deve mitigar e a cobrança regular dessa documentação é uma forma de diminuí-lo. Desta forma, as inspeções ora citadas devem ocorrer de forma frequente como um mecanismo de controle da relação, sob pena da Administração Pública ser penalizada por responsabilidade solidária da Organização Militar por falha na fiscalização.

Ainda há a necessidade de apresentar uma lista com a relação do material que deve ser utilizado, sendo considerado um mecanismo de controle *ex ante* da relação entre o ente público e privado, isto porque esta lista será apresentada antes do início das atividades comerciais. Essa lista deverá ser verificada, demonstrando-se a quantidade e especificação técnica do material a ser utilizado. Essa é uma forma do ente público poder controlar a qualidade do material a ser utilizado na realização dos serviços prestados.

O quadro 15 apresenta os mecanismos de controle que foram observados na relação, sob a perspectiva de *ex ante* e *ex post*, sendo elaborado a partir da triangulação dos dados existentes nos instrumentos contratuais, na entrevista realizada e na observação direta.

Quadro 15 – Mecanismos de controle gerencial do contrato do Espaço fotográfico

Nr	Mecanismos de Controle do contrato	Análise documental	Entrevista	Observação Direta	
1	Ex ante	Planilha de custos/preços de mercado	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM	
2		Horário de funcionamento determinado	SEM PODER SER OBSERVADO	NÃO	
3		Fiscal de contrato determinado	SIM	SIM	
4		Consulta de regularidades fiscais e trabalhistas	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
5		Lista de materiais utilizados	SIM	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
6		Trajes adequados	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
7		Lista de vendas e Serviços realizados	SEM PODER SER OBSERVADO	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
8		Livro de registro de ocorrências	SIM	NÃO	SIM
9		Comunicar sobre anormalidades	SIM	SIM	SIM
10		Inspeções e Conferência de material	SIM	SIM	SIM
11		Reformas mediante autorização	NÃO	SIM	NÃO

12	Ex post	Sanções em caso de descumprimento contratual	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
13		Estimativa de desempenho	SEM PODER SER OBSERVADO	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
14		Medidas de sustentabilidade	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
15		Medidas de segurança sanitária (COVID – 19)	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
16		Materiais elétricos desligados ao fim do funcionamento	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
17		Não receber materiais no local	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
18		Devolver nas mesmas condições ao fim do contrato	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO

Fonte: Elaboração própria, 2023.

No presente estudo do Espaço fotográfico, diferentemente dos demais estudos – com exceção do Bazar externo - não há especificação de qualquer tipo específico de vestimentas nos instrumentos contratuais, mas se observou que o cessionário segue os padrões estabelecidos nos outros contratos. O fato do cessionário ter que se adaptar as peculiaridades militares é um mecanismo de controle da Administração Pública que enfatiza o papel focal desta.

Assim como não há determinação específica sobre o uso de trajés específicos, também não há nos instrumentos contratuais dispositivo que determine a elaboração de uma lista de vendas de produtos ou execução de serviços. Essa ausência foi confirmada na entrevista realizada. A cobrança sobre a elaboração de uma lista é uma forma de se ter um maior controle da relação, isto porque nela deverão estar discriminados os ganhos do cessionário, o que poderá servir como base para cálculos de uma nova cessão de uso no futuro.

Os instrumentos contratuais ainda preveem a necessidade de existir um livro em que deverão ser lançadas todas as ocorrências. Esta atitude é mais um mecanismo para se manter o controle da relação, pois nele deverá estar descritos qualquer alteração que ocorra durante a execução do contrato, sendo também um subsídio para uma sanção, em caso de verificação de alguma irregularidade. Esse livro foi verificado na observação

direta na posse do fiscal de contrato, onde ele deve lançar as ocorrências.

Caso ocorra alguma anormalidade durante a execução do contrato, os instrumentos contratuais narram que o ente público deve ser informado, fato que foi confirmado na entrevista e na observação direta. Esse mecanismo de controle visa manter a estabilidade contratual, com o intuito de que caso surja algum imprevisto, ele possa ser remediado no mais curto espaço de tempo.

Como forma de se precaver qualquer problema na relação, o ente público estabeleceu nos instrumentos contratuais a necessidade de serem realizadas inspeções e conferência dos materiais utilizados. Lopes e Marra (2022) ratificam a importância da fiscalização na execução do contrato afirmando que é uma garantia à Administração Pública para que os bens e serviços sejam executados de acordo com a qualidade e quantidade presentes no contrato.

Os instrumentos contratuais são silentes sobre a possibilidade de se efetuar reformas no local cessionado, mas o cessionário afirma na entrevista que deve se manter o zelo no imóvel e na necessidade de alguma concerto, deve se comunicar o gestor para que ele seja realizado. No período da observação direta não houve problemas ou mesmo a realização de qualquer reforma no bem cessionado.

Para mitigar os riscos, o ente público estabeleceu sanções nos instrumentos contratuais em caso de ser verificado alguma irregularidade por parte do ente privado. Desta forma, o risco relacional tende a ser minimizado. As sanções, como mecanismo de controle, assim como no estudo da Barbearia também estão presentes no Espaço fotográfico e podem ser decorrentes da inexecução total ou parcial do contrato, de fraudes na execução, de comportamentos inidôneos, de fraudes fiscais e da não manutenção da proposta feita, podendo ensejar advertência, multas, impedimento de licitar e a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública.

Essas sanções visam mitigar e coibir comportamentos oportunistas, servindo como mecanismos de controle da relação. Na entrevista é demonstrado que o ente privado tem conhecimento das sanções que lhe podem ser imputadas. Cabe ressaltar que as sanções podem ser advertências, multas, impedimento de licitar por determinado período de tempo e a mais danosa, que é a declaração de inidoneidade. Desta forma,

com receio de receber uma sanção e a necessidade de se continuar a relação, o ente privado busca cumprir as cláusulas contratuais integralmente.

Os instrumentos contratuais se furtam de mencionar sobre estimativas de desempenho para com o cessionário, e na entrevista foi confirmado que elas não se fazem presente. Na observação direta também não foram identificadas. Quando o cessionário foi questionado sobre a existência de estimativas de desempenho para com a relação contratual, ele afirmou não existir, havendo apenas a sua necessidade de declarar os ganhos ao findar o ano à Receita Federal. Sob a perspectiva dos instrumentos contratuais, não foram observadas qualquer cláusula que determine ou estipule que deva ser elaborado estimativas de desempenho.

O fato de não haver estimativas de desempenho em contratos públicos, de acordo com Bonelli e Cabral (2018) pode influenciar na mensuração e na própria falta de aprofundamento de entendimento dos fatores que poderão afetar a relação interorganizacional, isto porque as “as competências presentes em grau diferente entre as diversas prestadoras de serviço constituem uma fonte de heterogeneidade que influencia no desempenho dos contratos” (Bonelli; Cabral, 2018, p. 491).

O aspecto da estimativa de desempenho é relevante para se mensurar o desenvolvimento da relação interpartes. Ela inclusive poderá servir de base para a elaboração de um novo contrato no futuro, juntamente com a lista de vendas de produtos ou execução de serviços.

Não foram encontradas referências sobre medidas de sustentabilidade ou mesmo sanitárias a respeito da pandemia de COVID-19 nos instrumentos licitatórios, e na entrevista foi averiguado que nesse período houve uma diminuição grande no movimento de serviços. Já na observação direta pode-se constatar que há uma preocupação com medidas de sustentabilidade e mesmo sanitárias, com a separação de material reciclado e uso conciente de água e equipamentos de segurança para evitar o contágio com a enfermidade.

As medidas de sustentabilidade e sanitárias são relevantes para a relação contratual, isto porque podem ensejar multas as partes e também demonstram a preocupação com o meio ambiente e à saúde das pessoas, devendo ser objeto de reformulação para contratos futuros.

Não foi observado nos instrumentos contratuais, diferentemente da Barbearia, cláusula que determine que os aparelhos elétricos e eletrônicos devam permanecer desligados fora do horário do expediente, mas na observação direta notou-se que o único ponto que é utilizado energia elétrica, é desligado ao fechar as portas do local. O mecanismo de controle desses pontos de energia se torna importante devido a necessidade de se mensurar a energia despendida ao local cessionado. O valor referente ao uso elétrico é estimado e estipulado diretamente nos instrumentos contratuais, devendo o cessionário efetuar o pagamento juntamente à GRU que lhe é devida.

Outro mecanismo que difere do estudo da Barbearia se refere a receber produtos no local cessionado. Neste caso, os instrumentos contratuais são silentes sobre essa possibilidade, mas na observação direta, constatou-se que não foram recebidos materiais no período estudado. Esse poder coercitivo e focal da Administração Pública, como já descrito, decorre da sensibilidade do local do objeto licitatório.

Por fim e não menos importante mecanismo de controle gerencial, o ente privado, ao encerrar o contrato deve entregar o bem cessionado nas mesmas condições em que recebeu, fato que é corroborado na entrevista. Esse mecanismo visa receber o bem público nas mesmas condições em que ele foi cessionado, mantendo-se assim o valor dele, cabendo ao cessionário manter o zelo e o cuidado com o bem.

Nota-se na análise desta cessão de uso instrumentos contratuais mais simples e com menos cláusulas, as quais nos outros contratos averiguados estão presentes, e como é de ciência, a Administração Pública se pauta muito em princípios, sendo um deles o da legalidade, ou seja, que ela deve fazer apenas o que está na lei, e sabendo que o contrato é um instrumento normativo entre as partes, deveria ele ser mais robusto, abarcando as mais diversas cláusulas possíveis, entre as quais a possibilidade de efetuar reformas, medidas de sustentabilidade e sanitárias, estimativas de desempenho entre outras observadas ausentes no caso estudado.

4.2.3 Bazar interno

Dentro dos instrumentos contratuais do Bazar interno observa se diversos mecanismos de controle gerencial, *ex ante* e *ex post*, assim como nos casos já

estudados.

Um exemplo de mecanismo *ex ante* da relação é a necessidade da existência de uma planilha de custos, em que os instrumentos contratuais determinam que devem ter itens mínimos e com valores pré determinados, os quais foram obtidos pela pesquisa de preços de sítios eletrônicos especializados. Como descreve o contrato, “7.1.4. O cessionário deverá praticar preços compatíveis com o de mercado”. Por meio desta planilha de custos e preços de mercado a Administração Pública pode controlar a relação não permitindo que o ente privado estabeleça um preço abusivo e que prejudique o público interno, pois a atividade fim tem o intuito de apoiar os militares do local.

Uma crítica apurada na entrevista e que é uma forma de controle na relação entre as partes foi a imposição de ter um horário limitado de atendimento ao público interno. De acordo com o cessionário,

O contrato, é ... a gente, quando a gente entra nesse segmento, a gente sabe das limitações, limitações em horário, então o órgão ele fica ali até o horário dele, deu o toque final, a gente precisa ir embora, então a gente sempre tem alguma coisa para fazer, um bordado, é uma missão, ah pessoal vai viajar, então precisa desses bordados, a gente não consegue fazer no horário de expediente, a gente precisa ficar um pouquinho a mais para, para fazer esse, esse, essa situação, esse serviço e às vezes existe essa, essa ...

Limitação, e esse é um ponto que realmente, quando que realmente quando o órgão tem um fiscal de contrato ou o comandante é flexível, ele entende que eu estou ali não é por causa, que a empresa está ganhando dinheiro não, também eu estou ali porque eu estou ganhando dinheiro, mas eu estou fazendo uma coisa que é para o bem dos militares, eles vão viajar amanhã, ou seja, eu preciso fazer isso hoje, se eu não fizesse hoje, eu não vou não conseguir entregar amanhã.

Então isso é um é um ponto que depende do órgão, do comandante, do fiscal do contrato, isto tudo são, é bem específico. (Entrevista do Gestor do Bazar interno)

Apesar de haver essa crítica, há nos instrumentos contratuais uma situação em que “7.1.5. [...] Nos casos em que for necessário o funcionamento fora dos dias e horários supracitados, o fiscal de contrato deverá informar ao cessionário com antecedência, de no mínimo, 24 (vinte e quatro) horas”, ou seja, existe situações em que o cessionário poderá ter que desenvolver suas atividades até mesmo fora dos horários estipulados no contrato. A mudança nos horários de atendimento ao público interno deixa de ser uma crítica e passa a ser uma possibilidade, todavia deverá ser informada com antecedência

à Administração Militar.

Assim como em todos outros instrumentos contratuais, no presente caso, também é estabelecido que a Administração Pública deverá indicar um fiscal de contratos que deverá acompanhar e fiscalizar as atividades do ente privado. Esta necessidade se faz presente desde antes da assinatura do contrato, e posteriormente a fiscalização deverá ocorrer rotineiramente, devendo o agente público ser a ligação ente o Gestor Fiscal e o cessionário. Na entrevista confirmou se a presença e importância do fiscal de contrato na relação contratual em diversos pontos.

[...] Tem um fiscal envolvido na relação, que conversa com a gente todo mês, faz pesquisa, vê como é que tá, olha os preços, tabela de preços se tá fora do mercado ou não.

[...] Para resolver esse conflito tem um Fiscal de contrato que, realmente fica em cima do contrato, ele é o responsável direto pra tá, é ... vendo o que é necessário ou não nesse contrato alguma modificação ou não e fica em cima da, do, da empresa contratada para não tem nenhum problema.

[...] Ele é um intermediador e ele realmente é o que fiscaliza a cessão de uso, se tá realmente cumprindo com todo objeto do contrato

[...] Acompanhamento, o acompanhamento é feito pelo fiscal de contrato, que passa toda a informação para o comandante, que eles têm uma reunião mensal, que ai eles, eles, eles abordam sobre esse assunto, se a cessão está pagando direitinho, se está abrindo direitinho, se tudo a situação realmente da, da cessão de uso.

[...] O fiscal do contrato ele faz, é ... pesquisa de satisfação para ver se o contrato está valendo a pena para o órgão público e para saber se vão, é realmente renovar o contrato com a empresa no próximo ano. então eles fazem essa avaliação, o órgão. A avaliação que o empreendedor faz é o volume de vendas, se o volume de vendas está bom ou não, se o volume de venda cair e ele vê que não vale a pena, quando chegar na renovação ele não pede, ele não só solicita a renovação ao órgão, e aí sim encerra. (Entrevista do Gestor do Bazar interno)

A observação direta também notou a importância deste agente da Administração para a relação interorganizacional. Ele para a Administração é quem faz o papel primário de fiscalização e controle e para o ente privado é a peça que o liga ao Gestor Administrativo.

Ao fiscal de contratos caberá também a função de fiscalizar a situação fiscal e trabalhista do ente privado após a assinatura do contrato. Esta regularidade deve ser apresentada antes mesmo da assinatura contratual que regerá o vínculo de direitos, deveres e obrigações, isto porque o ente público impõe este dever ao ente privado antes

mesmo da confirmação da relação das partes para que ela possa existir. Esse mecanismo de controle assegura ao ente público uma maior garantia frente à relação e o estrito cumprimento legal, um dos princípios basilares de nosso Direito, aja vista poder haver pendências fiscais e trabalhistas, o que poderia acarretar o comprometimento e o próprio comportamento do vencedor do certame público.

Um outro mecanismo de controle gerencial existente nos instrumentos contratuais é a necessidade do cessionário entregar ao fiscal de contratos uma lista com todo o material próprio que deverá utilizar na execução de sua atividade e caso exista alguma mudança, deverá atualizar e informar ao agente administrativo. Esse controle é uma forma da Administração Militar controlar e fiscalizar o material que será introduzido em suas instalações. A existência dessa lista foi confirmada na entrevista realizada.

Abaixo foi produzido o quadro 16 onde é apresentado os mecanismos de controle já descritos numa perspectiva de *ex ante* e expõe os de perspectiva *ex post*, após a celebração do contrato, sendo elaborado da triangulação dos dados existentes nos instrumentos contratuais, da entrevista realizada e da observação direta.

Quadro 16 – Mecanismos de controle gerencial do contrato do Bazar interno

Nr	Mecanismos de Controle do contrato	Análise documental	Entrevista	Observação Direta	
1	Ex ante	Planilha de custos/preços de mercado	SIM	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
2		Horário de funcionamento determinado	SIM	SIM	SIM
3		Fiscal de contrato determinado	SIM	SIM	SIM
4		Consulta de regularidades fiscais e trabalhistas	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
5		Lista de materiais utilizados	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
6	Ex post	Trajes adequados	SIM	SIM	SIM
7		Lista de vendas e Serviços realizados	SIM	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
8		Livro de registro de ocorrências	SIM	NÃO	SIM
9		Comunicar sobre anormalidades	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
10		Inspeções e Conferência de material	SIM	SIM	SIM
11		Reformas mediante autorização	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
12		Sanções em caso de descumprimento contratual	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO

13	Estimativa de desempenho	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
14	Medidas de sustentabilidade	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO
15	Medidas de segurança sanitária (COVID – 19)	NÃO	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
16	Materiais elétricos desligados ao fim do funcionamento	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
17	Não receber materiais no local	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
18	Devolver nas mesmas condições ao fim do contrato	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO

Fonte: Elaboração própria, 2023.

Semelhante ao apresentado em outros casos estudados, os instrumentos contratuais do Bazar interno determinam a adequação do cessionário e de seus funcionários a utilizarem trajes a rigor, não podendo adentrar às instalações militares com sandálias, bermuda ou camisa regata. Esse mecanismo de controle é uma forma da Administração Militar impor um comportamento cultural - aplicado aos próprios militares - ao cessionário e seus funcionários.

De forma análoga ao estudo da Barbearia e da Cantina, ao presente caso é determinado ao cessionário que ele remeta à Administração Pública um ofício onde deve constar o número de apoios realizados, discriminando ainda o posto ou a graduação dos clientes. Este mecanismo de controle não foi observado na entrevista ou mesmo na observação direta, e para o ente público é uma forma de se manter o controle do material comercializado e uma possível adequação de termos e valores contratuais no futuro.

No decorrer da relação do ente público com o privado, os instrumentos contratuais dissertam que caberá ao fiscal de contratos registrar em um livro as ocorrências surgidas. Nesse livro constará as informações do contrato e qualquer alteração que possa ocorrer. Apesar de não ter sido mencionado na entrevista, a existência do livro de ocorrências foi vista na observação direta na posse do fiscal de contratos.

Ademais, como forma de ser precaver ou minimizar esses problemas que possam ser agravados, deve o cessionário comunicar sobre qualquer anormalidade - ao agente administrativo - que ele venha a notar durante a execução contratual. Este

mecanismo visa mitigar um possível agravamento da situação e favorece a ambas as partes da relação. Na entrevista, o cessionário assegura que o fiscal de contrato é a ponte que faz a intermediação entre o ente público e privado, devendo ser um elo que reduza os ruídos da comunicação e acelere qualquer demanda que seja necessário uma intervenção da Administração Militar.

Outra atribuição do fiscal de contratos é a de realizar inspeções, com o exame de material utilizado no serviço e a conferência de pessoal e qualidade do material disponibilizado aos clientes. Este mecanismo de controle visa resguardar também a Administração, isto porque coíbe comportamentos oportunistas do cessionário, inibindo qualquer anseio que seja desfavorável ao ente público.

O mecanismo de controle mencionado está presente nos instrumentos contratuais e foi confirmado a presença de inspeções por parte, principalmente, do fiscal de contratos. Ainda foi confirmado essas inspeções no transcorrer da observação direta.

Ao se verificar a possibilidades de serem efetuadas reformas no local cessionado, os instrumentos contratuais discorrem que caso sejam realizadas, serão incorporadas ao bem público independente de indenização. Suscitando essa questão, o ente privado levantou um ponto que em sua opinião poderia ser aprimorado na relação.

Dessa forma nota se que de acordo com o cessionário há possibilidade de reforma, todavia seria melhor um local que fosse maior e que pudesse oferecer uma maior capacidade de expansão ao ente privado. Cabe mencionar que é disponibilizado ao ente privado antes de assinar o contrato a possibilidade de conhecer o local a ser cessionado, para que caso lhe interesse, concorra à licitação, isto quer dizer que o cessionário, ao se estabelecer no local, já tinha ou pelo menos poderia ter tido conhecimento dele, de seu espaço e limitações.

Na relação contratual é possível que possa existir comportamentos oportunistas, e como forma de coibir essas atitudes, a Administração Pública instituiu sanções em caso de descumprimento das cláusulas que regem o contrato. As cláusulas podem variar de uma simples advertência até a possibilidade de tornar o cessionário inidôneo para concorrer a outras licitações com o poder público, podendo ainda ser cumulado com multas. O fato da existência de sanções diante o cometimento de uma infração administrativa pode ser em decorrência de diversos fatores, sendo de conhecimento do

cessionário essa possibilidade.

21.1. Comete infração administrativa nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, o cessionário que:

21.1.1. inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;

21.1.2. ensejar o retardamento da execução do objeto;

21.1.3. falhar ou fraudar na execução do contrato;

21.1.4. comportar-se de modo inidôneo; ou

21.1.5. cometer fraude fiscal. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 04/2021)

Corrigir esses, essas, essas advertências e sanções que ocasionaram essa, essa sanção. (Entrevista do Gestor do Bazar interno)

São diversas as possibilidades de aplicação de sanções ao ente privado, expressando o poder focal da relação entre as partes. As sanções estão estipuladas nos instrumentos contratuais. Essa forma normativa de se manter a relação contratual é de conhecimento do cessionário, todavia, ele discorre que antes de ser aplicada qualquer sanção há muita negociação, ou seja, que há uma flexibilidade no contrato.

[...] Corrigir esses, essas, essas advertências e sanções que ocasionaram essa, essa sanção.

[...] se caso acontecer, algum atraso está previsto no contrato juros e multa, que é colocado pelo quartel.

[...] Já está discriminado no contrato juros e multa caso venha atrasar e além disso, não é? pega mal para a cessão de uso, porque se atrasar muito, é uma, é um, é um, é um, é um, é um trabalho que dá ao órgão pelo que ele vai dizer, está atrasando tanto, que não vou renovar o contrato com essa empresa. (Entrevista do Gestor do Bazar interno)

A possibilidade de aplicação de uma sanção deverá ser antecedida por um processo de contraditório e de ampla defesa, o que é descrito nos instrumentos contratuais, podendo o cessionário justificar suas faltas e deixar de ser sancionado a critério do Gestor Administrativo, quando entender que há razões para a justificativa.

O comportamento discriminado pelo cessionário é um reflexo, de que caso venha a faltar com suas obrigações será sancionado, demonstrando que o ente público tem o poder de controlar e fiscalizar a relação.

Outro mecanismo presente no estudo do cessionário do Bazar interno é a

presença de estimativas de desempenho. Os instrumentos contratuais em diversos momentos, dissertam sobre essa necessidade, assim como o cessionário compreende que elas existem, todavia não soube afirmar quais são.

8.3. Forma de aferição/medição: Por se tratar de uma cessão de uso, a demanda depende da necessidade dos militares que usufruem do apoio. Desta forma o fiscal de contrato deverá exigir um ofício mensal do CESSIONÁRIO com a quantidade de apoios realizados por posto/graduação. [...]

11.6. Fornecer por escrito as informações necessárias para o desenvolvimento da atividade de apoio; [...]

15.10. O fiscal de contratos deverá apresentar ao preposto do cessionário, a avaliação de desempenho e qualidade das faltas, falhas e irregularidades constatadas. [...]

15.14. O fiscal de contratos poderá realizar avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar e aferir o desempenho e qualidade da prestação de serviços. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 04/2021)

Por parte minha não.

[...] Mas por parte do órgão sim, eles têm ainda indicadores, têm essas pesquisas que eles fazem, eu não sei que indicadores são esses, eles tem as métricas deles lá.

[...] O fiscal do contrato ele faz, é ... pesquisa de satisfação para ver se o contrato está valendo a pena para o órgão público e para saber se vão, é realmente renovar o contrato com a empresa no próximo ano. então eles fazem essa avaliação, o órgão. A avaliação que o empreendedor faz é o volume de vendas, se o volume de vendas está bom ou não, se o volume de venda cair e ele vê que não vale a pena, quando chegar na renovação ele não pede, ele não só solicita a renovação ao órgão, e aí sim encerra. (Entrevista do Gestor do Bazar interno)

De acordo com Bonelli e Cabral (2018) há uma precariedade em se mensurar o desempenho das contratações públicas além de não se procurar entender os fatores que afetam o desempenho, principalmente no que se refere a contratos de serviços. Dessa forma, as estimativas de desempenho no contrato são uma tentativa de se mensurar os resultados obtidos com o cessionário, para assim poder estabelecer critérios mais definidos para contratos futuros.

Os instrumentos contratuais também estabelecem medidas de sustentabilidade, as quais não foram mencionadas na entrevista, mas que algumas estavam presentes na observação direta, ao se verificar um correto descarte de materiais, assim como o uso moderado e consciente da água.

Semelhante ao estudo do Espaço fotográfico, o estudo dos instrumentos contratuais do Bazar interno não se demonstrou a presença de medidas de segurança estabelecidas no período da pandemia de COVID-19, tal qual não foi asseverado na entrevista, apenas que neste período não houve melhora ou piora de vendas.

No que se refere ao uso dos materiais elétricos, a energia está inclusa no valor da GRU, todavia o cessionário deve se atentar quanto a utilização consciente e deverá também efetuar a retirada de equipamentos das tomadas ao término do dia de trabalho, como uma forma de se assegurar ao ente público uma maior segurança quanto às instalações e uma utilização correta da energia. A observação direta pode averiguar que esse mecanismo de controle da Administração Pública estava sendo cumprido.

Da mesma forma que foi observado nos outros contratos, o ente privado não pode receber seus produtos para comercialização no interior da Organização Militar, devendo ele mesmo conduzi-los. Como já afirmado esse mecanismo de controle é uma forma do ente público assegurar uma maior segurança às suas instalações. Este mecanismo também é adotado de forma regular pelo cessionário, como pode ser constatado na observação direta.

Ao término da análise dos instrumentos contratuais pode-se verificar que o ente público exige que o bem cessionado seja devolvido nas mesmas condições às quais foi entregue e caso exista qualquer melhoria, deverá ser incorporada ao bem, não sendo obrigatória a sua indenização. Esse mecanismo de controle gerencial para o ente público garante que ele tenha o bem cessionado conforme foi entregue ou em melhores condições, sem ter custos, atendendo ao objeto do contrato, que como já descrito, é cessão de uso a título oneroso, justificando-se para que o bem público seja conservado e se mantenha valorizado, recebendo em contra partida uma compensação pecuniária pelo uso.

Quando se triangula os instrumentos contratuais, a entrevista e a observação direta, nota-se que a Administração Pública buscou manter seus princípios constitucionais, entre os quais a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, estabelecendo cláusulas contratuais - que ao olhos do cessionário são - completas, mas que podem abranger algumas melhorias, como por exemplo um local reservado aos entes privados e funcionários para realizarem suas refeições e um local

de descanso específico destinado a eles.

Ao mesmo tempo que a Administração Pública buscou estabelecer seu poder focal por meio de seus mecanismos de controle, também procurou apresentar uma relação transparente, com limites, deveres, obrigações e direitos.

4.2.4 Cantina

O estudo da Cantina, assim como os demais, também apresenta mecanismos de controle que visam a fiscalização e o próprio controle da relação, prestando se a acompanhar a execução dos serviços executados e dos produtos comercializados, e como nos demais, apresenta instrumentos *ex ante* e *ex post* de controle.

Os instrumentos contratuais regem que deve ser adotado os preços de mercado nos produtos comercializados, com a utilização de uma planilha de custos, onde são demonstrados os preços estabelecidos. Tanto os instrumentos contratuais como a entrevista e a observação direta mostraram que os preços adotados pela cessionária da Cantina, segue os padrões de mercado.

Uma diferença do contrato da cantina em relação aos demais está na exigência de que ela deve demonstrar justificativas através de planilhas de custos, notas fiscais e outros meios, quando reajustar os preços dos produtos comercializados, demonstrando a utilização do *open book accounting*, que nas palavras de Caglio (2017) é definido como um meio de se divulgar informações de Contabilidade Gerencial de forma regular entre as empresas.

Como uma forma de se manter a estabilidade contratual, a Administração Pública estabeleceu no Termo de Referência a prática do *open book accounting* do contrato com a Cantina quando exigiu que “[...] 1.6 [...] Os preços serão comprovados apresentando nota fiscal atualizada da compra [...] As notas serão apresentadas ao fiscal de contratos”, além de outros mecanismos de controle, visando acompanhar o real desenvolvimento das empresas para poder se justificar um possível aumento dos valores pré estipulados no contrato, “1.1. Prestação de serviço de apoio de cantina [...] conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas neste instrumento”. O *open book accounting* tende a ser uma troca contínua de informações, mas no caso do contrato público

estudado, nota-se que ele é utilizado apenas pela Administração Militar, como forma de controle e fiscalização do contrato.

No quadro 17, nota-se que a Administração Pública, representada pela Organização Militar, estabelece diversos mecanismos de controle para poder se relacionar com o ente privado, sendo que um deles é a determinação de horário de funcionamento.

7.1.6. O cessionário deverá manter aberta a sala os seguintes horários: **Segunda à quinta-feira das 08:00 às 12:00 e das 13:00 às 16:00 e às sextas-feiras das 08:00 às 12:00.** Nos casos que for necessário o funcionamento fora dos dias e horários supracitados, **o fiscal de contrato deverá informar ao cessionário com antecedência, de no mínimo, 24 (vinte e quatro) horas.** (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

Essa forma de controle foi observada nos instrumentos contratuais, na entrevista e na observação direta, demonstrando que há o cumprimento do estabelecido no contrato.

Assim como nos contratos já observados, o estudo da Cantina também tem um fiscal de contrato específico que lhe é designado na assinatura do contrato, cabendo-lhe fiscalizar, controlar e intermediar o ente privado e o gestor do ente público. Diversas são suas atribuições de acordo com os instrumentos contratuais, o que também foi relatado na entrevista e visto na observação direta.

- 1.6. [...] As notas serão apresentadas ao fiscal de contratos. [...]
- 5.1.8. Os serviços a serem executados serão devidamente fiscalizados por representante da OM, indicado por sua Autoridade Superior. [...]
- 7.1.12. [...] Todo material listado deve ser conferido pelo fiscal de contrato, o qual atestará a lista e a levará ao conhecimento do Fiscal Administrativo desta Organização Militar. [...]
- 8.1. Os atores que participarão da gestão do contrato são: o Gestor do Contrato, o Fiscal do Contrato, designado pelo Fiscal Administrativo e o preposto. [...]
- 11.2 Exercer o acompanhamento e a fiscalização dos serviços, por servidor especialmente designado [...]
- 15.1. O acompanhamento e a fiscalização da execução do contrato consistem na verificação da conformidade da prestação dos serviços, dos materiais, e equipamentos empregados, de forma a assegurar o perfeito cumprimento do ajuste, que serão exercidos por um ou mais representantes do Cessionário, especialmente designados, na forma dos

arts. 67 e 73 da Lei nº 8.666, de 1993. [...]

15.6. O representante da cedente deverá promover o registro das ocorrências verificadas, adotando as providências necessárias ao fiel cumprimento das cláusulas contratuais, conforme disposto nos §§ 1º e 2º do art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993. [...]

15.8. As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por militares, equipe de fiscalização ou único militar [...]

15.9. Durante a execução do objeto, o fiscal de contratos deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer ao cessionário a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas. [...]

15.17. A fiscalização da execução dos serviços somente poderá ser executada mediante a presença de um fiscal previamente publicado em Boletim Interno. [...]

17.4. A GRU deverá ser entregue ao cessionário pelo Fiscal de Contrato. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

[...] tem o fiscal e o fiscal substituto, para quando um está de missão, ou entra de férias ou acontece algum imprevisto, aí tem um substituto dele. É o, um fiscal de contrato. (Entrevista da Gestora da Cantina)

De acordo com Costa e Freitas (2023), a gestão pública possui uma visão mais holística da relação, cabendo ao fiscal de contrato uma ação mais pontual sobre os termos do contratos, cabendo acompanhar e fiscalizar a ação do ente privado.

A consulta aos órgão fiscais e reguladores é mais uma exigência dos instrumentos contratuais que se verifica. A sua necessidade também foi observada na entrevista quando a proprietária relata que houve a entrega de sua documentação no momento *ex ante* da assinatura do contrato e que estava de acordo com o exigido.

Como já discorrido, este mecanismo visa controlar e mitigar um possível risco na relação contratual. A regularidade fiscal e trabalhista deve ser verificada constantemente de acordo com os instrumentos contratuais, sendo condição para a permanência do contrato, isto porque é um risco à Administração Pública haver um cessionário que não cumpra com a legislação vigente, podendo mesmo trazer prejuízos a ela.

Outro mecanismo de controle gerencial presente é a necessidade de se elaborar uma lista discriminando os materiais a serem utilizados pelo cessionário ao iniciar suas atividades, todavia na entrevista não foi reconhecido tal cláusula e na observação direta não foi averiguado a cobrança ou a a entrega dela.

7.1.12. O cessionário por ocasião da ocupação da sala, deverá entregar listagem (digitada e assinada) de todo o material próprio que utilizará na execução da sua atividade. [...] O cessionário deverá levar ao conhecimento do fiscal de contrato, qualquer alteração ocorrida na listagem inicial, fazendo que ela seja atualizada. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

O quadro 17 apresenta os mecanismos de controle já descritos numa perspectiva de *ex ante* e expõe os de perspectiva *ex post*, após a celebração do contrato, e foi elaborado triangulando os dados existentes nos instrumentos contratuais, na entrevista realizada e na observação direta.

Quadro 17 – Mecanismos de controle gerencial do contrato da Cantina

Nr	Mecanismos de Controle do contrato	Análise documental	Entrevista	Observação Direta	
1	Ex ante	Planilha de custos/preços de mercado e <i>open book accounting</i>	SIM	SIM	SIM
2		Horário de funcionamento determinado	SIM	SIM	SIM
3		Fiscal de contrato determinado	SIM	SIM	SIM
4		Consulta de regularidades fiscais e trabalhistas	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
5		Lista de materiais utilizados	SIM	NÃO	NÃO
6	Ex post	Trajes adequados	SIM	SIM	SIM
7		Lista de vendas e Serviços realizados	SIM	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
8		Livro de registro de ocorrências	SIM	NÃO	SIM
9		Comunicar sobre anormalidades	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO
10		Inspeções e Conferência de material e pessoal	SIM	SIM	SIM
11		Reformas mediante autorização	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO
12		Sanções em caso de descumprimento contratual	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
13		Estimativa de desempenho	SIM	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
14		Medidas de sustentabilidade	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM
15		Medidas de segurança sanitária (COVID – 19)	NÃO	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO

16		Materiais elétricos desligados ao fim do funcionamento	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO
17		Não receber materiais no local	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
18		Devolver nas mesmas condições ao fim do contrato	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO

Fonte: **Elaboração própria, 2023.**

O estudo do Cantina demonstra uma peculiaridade que pode ser vista em poucos contratos, sejam público ou privados, que é a imposição de determinadas vestimentas aos cessionários e funcionários, sendo proibidos de adentrar ou permanecer no aquartelamento com alguns trajés.

7.1.19. O cessionário deverá vestir-se a rigor, não podendo adentrar o aquartelamento de sandálias, bermuda ou camiseta regata. Em casos de funcionários, fazer que os mesmo cumpram as regras determinadas. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

Tal imposição, como mecanismo de controle, é uma forma do ente público poder estabelecer padrões entre cessionários, funcionários e clientes, aos quais também há esta imposição e foi constatado o seguimento desta determinação na observação direta.

Outro aspecto que se assemelha ao estudo da Barbearia, no estudo da Cantina há uma previsão normativa sobre a elaboração de uma relação em que seja informado os produtos vendidos de acordo com o posto ou a graduação, fato que não foi confirmado pela proprietária que alegou não haver esse mecanismo de controle, apenas dever seguir o preço estabelecido na tabela de preços existente.

Não, eles não, isso aí não, isso aí nao, não controla não.
De acordo com a tabela, aí no caso, em relação a vendas, se a venda está, se eu vendo pouco, se eu vendo muito, se o cliente, assim não compra muito ou o cliente compra pouco, isso aí não, isso ele, a única coisa que tem que ser, eu tenho que seguir o que tem ali, na, nas tabelas. (Entrevista da Gestora da Cantina)

Está discriminado nos instrumentos contratuais que deverá haver um livro em que sejam registrados as ocorrências sobre o contrato, todavia não foi mencionado tal fato na entrevista, porém foi notado na observação direta de que existe tal mecanismo

de controle e que fica em posse do fiscal de contratos, onde ele deve registrar todas as ocorrências do contrato ora firmado.

Outro aspecto que está discriminado nos instrumentos contratuais é a necessidade de se comunicar qualquer anormalidade ou acidente em até 24 horas do fato, mas tal obrigação não foi observada na entrevista e no período de observação direta não houve qualquer anormalidade ou mesmo acidente. Este mecanismo de controle visa resolver os problemas no mais curto espaço de tempo possível.

Quando questionada sobre inspeções que estão descritas nos instrumentos contratuais, a proprietária afirmou que elas são realizadas com frequência e a própria observação direta constatou tal fato. Essas inspeções visam apurar as condições sanitárias e estruturais do local, além de notificar a empresa em caso descumprimento de qualquer cláusula contratual.

8.8 Mecanismo de Controle: [...]

8.8.2. Inspeções periódicas (das condições sanitárias e estruturais) [...]

8.8.4. Exame do material empregado

8.8.5. Conferência da quantidade do pessoal empregado, respectiva capacitação profissional e situação trabalhista e previdenciária;

8.8.6. Inspeção das tarefas executadas. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

[...] tem fiscalização, todo mês tem que fiscalização, eles vem, olham olha os produtos que eu vendo, conforme tá lá no contrato.

Quer dizer, todo mês não, diariamente né, é praticamente assim eu sou fiscalizada ali. (Entrevista da Gestora da Cantina)

Portanto, a Administração Pública, representada pela figura do fiscal de contrato, efetua inspeções regularmente como forma de manter e controlar a relação existente entre ela e o ente privado.

Nos instrumentos contratuais ainda existe a possibilidade de se efetuar reformas estruturais, todavia elas devem ser autorizadas pelo Fiscal Administrativo, devendo a solicitação ser entregue ao fiscal de contrato e este se responsabiliza por encaminhar para autorização. As reformas como nos casos já discorridos, ocorrerão por conta do cessionário, ficando incorporadas ao bem público. Não foram relatadas ou observadas quaisquer reformas na entrevista ou mesmo na observação direta.

Da mesma forma que há direitos nos instrumentos contratuais, existem as

obrigações, as quais devem ser cumpridas. Essas obrigações tem o intuito de se mitigar os riscos que podem ocorrer na relação e para que elas não deixem de ser realizadas foram estabelecidas sanções em caso de descumprimento das cláusulas contratuais, que podem variar de simples advertências (forma mais branda) até a possibilidade de ser realizada uma declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública (forma mais severa), podendo ou não ser cumuladas com multas.

As infrações são descritas no termo de referência da seguinte forma:

- 21.1. Comete infração administrativa nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, o cessionário que:
 - 21.1.1. inexecutar total ou parcialmente qualquer das obrigações assumidas em decorrência da contratação;
 - 21.1.2. ensejar o retardamento da execução do objeto;
 - 21.1.3. falhar ou fraudar na execução do contrato;
 - 21.1.4. comportar-se de modo inidôneo; ou
 - 21.1.5. cometer fraude fiscal. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

A toda possibilidade de aplicação de sanções deve ser oferecido o contraditório e a ampla defesa, conforme preceitua os princípios da legalidade e do contraditório e da ampla defesa, estando estes princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro presentes nos instrumentos contratuais e observados na entrevista.

21.6. A aplicação de qualquer das penalidades previstas realizar-se-á em processo administrativo que assegurará o contraditório e a ampla defesa à CONTRATADA, observando-se o procedimento previsto na Lei nº 8.666, de 1993, e subsidiariamente a Lei nº 9.784, de 1999. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

[...] dizem no caso, é ... se, quando acontece alguma coisa de errado, é ... a gente recebe uma notificação. (Entrevista da Gestora da Cantina)

A proprietária afirma ter ciência das sanções que podem ser imputadas a sua empresa, todavia afirma que não teve nenhum problema até a época da entrevista, mas que caso venha a incorrer em alguma infração, lhe será garantido o contraditório e a ampla defesa. No período observado não foi notado qualquer infração que culminasse na aplicação de uma sanção administrativa.

Como forma de monitorar a relação, a Administração Pública adotou estimativas

de desempenho, no intuito de se averiguar a performance do ente privado com relação a seus negócios. Ao ser questionada sobre a existência de estimativas de desempenho, a proprietária afirmou que não há na relação, nem por parte dela, nem por parte do ente público, apenas o dever de cumprir o estabelecido na planilha de preços estabelecida de acordo com o portal de preços do governo federal, todavia os instrumentos contratuais dissertam sobre esse mecanismo de controle gerencial.

Não, não, não, eu não criei não. [...]

No caso se refere a minhas vendas? [...]

Não, eles não, isso aí não, isso aí não, não controla não.

[...] de acordo com a tabela, aí no caso, em relação a vendas, se a venda está, se eu vendo pouco, se eu vendo muito, se o cliente, assim não compra muito ou o cliente compra pouco, isso aí não, isso ele, a única coisa que tem que ser, eu tenho que seguir o que tem ali, na, nas tabelas. (Entrevista da Gestora da Cantina)

8.3. Forma de aferição/medição: Por se tratar de uma cessão de uso, a demanda depende da necessidade dos militares que usufruem do apoio. Desta forma o fiscal de contrato deverá exigir um ofício mensal do CESSIONÁRIO com a quantidade de apoios realizados por posto/graduação. [...]

15.14. O fiscal de contratos poderá realizar avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar e aferir o desempenho e qualidade da prestação de serviços. (Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 05/2021)

Essas estimativas estão presentes em diversos locais dos instrumentos contratuais, mas a proprietária assim como em outros casos não reconhece que exista medidas de mensuração de desempenho, acreditando que apenas a tabela de preços seja um indicador de desempenho. Como se nota, a necessidade de estimativas existe nos instrumentos contratuais, mas a proprietária da Cantina relata não existir e na observação direta também não foi averiguado qualquer estimativa de desempenho.

Além da estimativa de desempenho, os instrumentos contratuais determinam que sejam estabelecidas medidas de sustentabilidade, iguais as discriminadas no estudo da Barbearia. Na observação direta foi constatado que são efetuadas práticas de sustentabilidade, como a separação de materiais recicláveis e orgânicos, e o uso consciente da água. Essas práticas, inclusive são foco das inspeções que são realizadas pela Administração Pública.

Nos instrumentos contratuais não foi verificado qualquer menção sobre medidas de segurança quanto a COVID-19, e uma das possíveis causas, de acordo com a proprietária, é que o contrato já foi assinado num período em que a propagação da enfermidade já era pequena e a Organização Militar já adotava medidas de segurança. A observação direta não foi capaz de verificar se foi adotado alguma restrição, pois ocorreu em período posterior à pandemia.

Outra forma constatada do ente público exercer o seu controle nos instrumentos contratuais é ao estabelecer que o ente privado deverá manter seus equipamentos desligados após o horário de funcionamento do estabelecimento comercial, todavia, por se tratar de um comércio que envolve a perecibilidade de materiais, existem equipamentos que devem permanecer ligados. Os instrumentos normativos do contrato não regulam essa possibilidade, o que pode ser considerado uma lacuna contratual, tendo em vista a necessidade de manter os equipamentos ligados para não ocorrerem perdas ou a diminuição de materiais a serem estocados. Na observação direta não foi verificado uma cobrança dessa cláusula.

Um mecanismo de controle que torna esta relação interorganizacional peculiar - assim como o dos outros casos já estudados - é o fato do cessionário não poder receber seus produtos de fornecedores no local da cessão de uso, em decorrência das normas de segurança da Organização Militar. Tal fato foi constatado nos instrumentos contratuais e na observação direta, onde se viu que o cessionário é o responsável por conduzir os produtos a serem comercializados ao local da cessão de uso. Mais um vez isso demonstra o papel focal da Organização Militar ao estipular essa peculiaridade às cláusulas contratuais.

Ao findar a relação contratual, o ente privado deverá devolver as instalações nas mesmas condições em que recebeu, com exceção já descrita nos casos de reforma, onde as melhorias serão incorporadas ao bem público.

Desta forma, nota-se que o bem público cessionado é regulado por diversos mecanismos de controle gerencial, tanto *ex ante* ou *ex post*, ou seja, anteriores ao contrato como posteriores a assinatura do contrato, e através deles o ente público exerce seu controle nessa relação interorganizacional.

4.2.5 Bazar externo

De acordo com Longo e Barbieri (2013) o ente estatal ao transferir para uma entidade privada atividades, podem manter um controle e monitoramento dos serviços, todavia pode ter dificuldades pelos contratos apresentarem falhas de execução. Analisando desta perspectiva, quando maior for o número de mecanismos de controle existentes, maior será o regime de controle e monitoramento da atividade.

Ao ter ciência de que quanto mais mecanismos de controle gerencial maior será o controle sobre a relação, o ente público estabeleceu outros como forma de coibir e mitigar comportamentos oportunistas ou mesmo um desempenho inferior ao esperado.

Como forma de se mitigar mais comportamentos oportunistas na relação, os instrumentos contratuais instituíram a necessidade do ente privado aplicar os preços de mercado a seus produtos, fato que foi seguido pela arrendatária.

Seguindo a mesma sistemática aplicada ao mecanismo anterior, a Administração Pública também estabeleceu diferenças dos casos anteriores na aplicabilidade da imposição ao horário de funcionamento. Neste caso, “7.1.5. O arrendatário deverá manter aberto o seu estabelecimento, no mínimo, de acordo com o horário comercial, sendo facultativo ao mesmo, abrir aos domingos e feriados, como também o funcionamento 24 horas” (Termo de referência do Pregão nº 06/2021), ou seja, divergente dos casos anteriores que determinavam que deveria no horário compreendido entre as 8 e 16 horas. Esse horário diferente é decorrente também do local arrendado estar localizado fora das instalações militares e poder vender a público militar e civil.

De acordo com a arrendatária, antes de estabelecer seu comércio e participar da licitação, ela fez um estudo de mercado e as condições de dentro da Organização Militar, de suas restrições e limitações, chegando a conclusão que o melhor caminho seria criar seu comércio nas áreas externas, onde as restrições seriam menores.

[...] a gente procurou saber ali a nossa intenção inclusive era como está dentro do batalhão, só que como dentro do batalhão tem suas limitações, tipo, horário, é... de saída do militar, é [...] então a gente preferiu colocar fora, então a gente viu também nessa situação do, como o público militar é restrito, a gente também é uma loja de artigo militar aberto ao público, então a gente pode vender artigo de pesca, armas, munições e no batalhão a gente tem esse, esse público

bem restrito, e sem falar que a gente não pode funcionar no final de semana né
 [...] é porque não tem não tem público realmente para funcionar final de semana
 Então nossa ideia foi pegar fora mesmo. (Entrevista da Gestora do Bazar externo)

Um mecanismo que é comum a todos os casos estudados é a necessidade de um fiscal de contrato para a relação contratual, o qual se encarregará de diversas atribuições. A importância dele na relação é notada, como afirma Costa e Freitas (2023), ao se certificar de que as cláusulas contratuais estão sendo cumpridas.

Dessa forma, cresce a importância deste mecanismo de controle gerencial, sendo que ela também é reconhecida pela arrendatária.

[...] a gente só fala direto com o fiscal de contrato
 [...] fiscal de contrato
 Bem acessível para a gente tirar dúvida, para passar os boletos, as cobranças, informações e tudo mais
 [...] a gente pode ter acesso ao fiscal de contrato e a gente pode falar, via fiscal de contrato [...] (Entrevista da Gestora do Bazar externo)

O ato de fiscalizar – do fiscal de contrato – determinado pela Organização Militar envolve também a consulta da situação de regularidade fiscal e trabalhista da arrendatária, todavia essa necessidade é uma condição anterior à própria assinatura do contrato, sendo necessária para a existência da relação interorganizacional, ou seja, a arrendatária deve ter sua situação fiscal e trabalhista regular para poder assinar o contrato com a Administração Pública, semelhante aos casos já estudados.

Desta forma, ao se falar na necessidade de apresentar a situação regular trabalhista e fiscal anterior à celebração do contrato e posterior a ele, os instrumentos contratuais buscam salvaguardar a relação que possa existir, mitigando riscos de irregularidades fiscais/trabalhistas para com o ente administrativo, sendo este um critério também de seleção para a licitação.

Por este motivo, somente a inspeção anterior não é suficiente para a existência da segurança contratual, devendo a fiscalização ocorrer regularmente na relação para se evitar qualquer penalidade por responsabilidade solidária da Organização Militar por falha na fiscalização.

Outro mecanismo que se faz presente na relação contratual é a necessidade de haver uma lista com a relação de todo material a ser utilizado, como forma de se fiscalizar e controlar a relação. Isto é uma forma do ente público exercer seu poder focal, determinando que seja confeccionado uma lista com todo o material que deverá ser utilizado pela arrendatária para na execução de seu comércio. Assim o ente público pode saber se os bens ou serviços realizados estão de acordo com o disposto no objeto do contrato.

Em seguida - no quadro 18 - é demonstrado os mecanismos de controle gerencial da relação apurados pela triangulação dos dados obtidos dos instrumentos contratuais, da entrevista e da observação direta.

Quadro 18 – Mecanismos de controle gerencial do contrato do Bazar externo

Nr	Mecanismos de Controle do contrato	Análise documental	Entrevista	Observação Direta	
1	Ex ante	Planilha de custos/preços de mercado	SIM	NÃO	SIM
2		Horário de funcionamento determinado	SIM	SIM	SIM
3		Fiscal de contrato determinado	SIM	SIM	SIM
4		Consulta de regularidades fiscais e trabalhistas	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO
5		Lista de materiais utilizados	SIM	NÃO	NÃO
6	Ex post	Trajes adequados	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO	NÃO
7		Lista de vendas e Serviços realizados	SIM	NÃO	NÃO
8		Livro de registro de ocorrências	SIM	NÃO	SIM
9		Comunicar sobre anormalidades	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
10		Inspeções e Conferência de material	SIM	NÃO	SIM
11		Reformas mediante autorização	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
12		Sanções em caso de descumprimento contratual	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO
13		Estimativa de desempenho	SIM	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
14		Medidas de sustentabilidade	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SIM

15		Medidas de segurança sanitária (COVID – 19)	SIM	NÃO	SEM PODER SER OBSERVADO
16		Materiais elétricos desligados ao fim do funcionamento	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO	SEM PODER SER OBSERVADO
17		Não receber materiais no local	NÃO	NÃO	NÃO
18		Devolver nas mesmas condições ao fim do contrato	SIM	SIM	SEM PODER SER OBSERVADO

Fonte: **Elaboração própria, 2023.**

Outro mecanismo de controle gerencial que diverge dos demais casos estudados é no tocante a utilização de trajes adequados. Os instrumentos contratuais não determinam, como há nos outros casos, a vedação de determinadas vestimentas, ficando o cessionário daqueles casos adstritos às determinações contratuais, sob pena de sanção. Esse aspecto que é diferente dos estudos da Barbearia, do Bazar interno e da Cantina é decorrente de sua localização ser fora das instalações militares, onde há uma maior liberdade no tocante a alguns comportamentos, tal qual a questão de não haver um horário determinado para seu funcionamento.

Diferente de outros casos analisados, a arrendatária do Bazar externo não necessita disponibilizar à Administração Pública uma lista de vendas ou serviços realizados. Esse mecanismo de controle existente em outros casos abordados remete a situação de riscos na relação, pois através dele pode se mensurar o desempenho do ente privado, podendo o ente público estabelecer novas cláusulas contratuais com base nessas informações.

De forma análoga aos casos observados, cabe ao fiscal de contratos criar e manter atualizado um livro de ocorrência, onde deverão ser lançadas as alterações que possam surgir na relação contratual. Este mecanismo de controle gerencial é uma forma eficiente de se manter uma história da relação contratual e foi visto na observação direta.

Todavia, para que esse livro de ocorrências possa se manter atualizado, caberá ao ente privado comunicar toda anormalidade ou acidente ao fiscal de contrato, sendo determinado nos instrumentos contratuais que sejam remetidas em até 24 horas para que possa tentar se remediar os danos. O fato de haver a necessidade de se querer sanar qualquer anormalidade no menor espaço de tempo demonstra o interesse da Administração Pública nas perfeitas condições da relação contratual e o seu cuidado

também com o bem público ao seu cuidado.

Como forma de se manter o controle e a fiscalização, os instrumentos contratuais determinam que sejam realizadas inspeções regulares do local arrendado e a conferência do serviço prestado e material comercializado, sobretudo das condições sanitárias e estruturais do bem.

Essa fiscalização, de acordo com os instrumentos contratuais deverá ser exercida pelo fiscal de contrato, exercendo seu papel de forma preventiva, rotineira e sistemática.

15.9. Durante a execução do objeto, o fiscal de contratos deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer ao arrendatário a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas. (Termo de Referência do Pregão nº 06/2021)

A arrendatária reconhece a relevância do fiscal de contrato em diversos pontos da entrevista, todavia não comenta sobre o seu papel fiscalizador, mas sim de intermediário entre ela e o gestor administrativo. Entretanto no transcorrer da observação direta constatou-se o papel de fiscalização e controle exercido por ele, realizando pequenas inspeções e dando orientações às quais foram seguidas.

Quando questionado sobre se poderiam ocorrer reformas no bem arrendado, a arrendatária afirmou que poderiam e que ocorreram, sob as suas custas, sem qualquer contrapartida financeira da Administração Pública, fato que corrobora o descrito nos instrumentos contratuais, que afirmam que “[...] em caso de reformas ou adaptações autorizadas, essas serão sobre total expensas do arrendatário, obedecendo todas as normas [...] independente de indenização”. Desta narrativa, observa-se também que, assim como nos estudos da Barbearia, do Bazar interno e da Cantina, a arrendatária somente poderá realizar reformas quando autorizadas pelo gestor administrativo, e estas devem ser autorizadas por escrito, confirmando o controle exercido pela Administração Pública.

Outro mecanismo que demonstra na relação ser importante e que devido a isso está presente em todos os casos estudados, inclusive neste, é a possibilidade da arrendatária ser sancionada. O descumprimento contratual gera um risco para a

arrendatária, assim como outras formas de descumprimento, de ser sancionada por meio do mecanismo de controle da sanção.

As sanções dessa forma são aplicadas em caso de não cumprimento das cláusulas contratuais e a arrendatária tem consciência disso, podendo variar de uma advertência a declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, cumuladas ou não com multa. A arrendatária alega que mesmo havendo o risco de existir a penalidade, poderá haver uma negociação para tentar resolver da melhor forma possível para as partes.

Isso a gente tem, creio que tem que sentar e conversar, no caso, é ... o permissionário, eu o comandante para entender o porquê dessa ação e como resolver da melhor forma possível, né. Aí, essa aí eu creio que seja a melhor forma de tomar qualquer atitude, entendeu? (Entrevista da Gestora do Bazar externo)

Esse mecanismo busca tornar a relação mais constante e mitigar os possíveis comportamentos oportunistas que possam ocorrer seu no transcorrer. As sanções podem ser resultantes de diversos fatores, entre os quais o comportamento contínuo de desconformidade da prestação do serviço em relação a qualidade que se é exigida, sempre sendo ofertado o direito do contraditório e da ampla defesa à arrendatária, levando se em conta a gravidade da conduta das infrações.

As sanções aparecem como um meio de controle da relação que pode ser considerado eficiente, pois observa se que o ente privado busca não tornar se inadimplente ou mesmo incorrer em outras infrações, criando uma maior confiança na relação interorganizacional.

Nos contratos entre entes privados, a confiança pode alterar critérios nas escolhas de arranjos organizacionais, todavia, essa mudança não foi observada nas relações dos casos estudados, onde mesmo havendo uma confiança entre as partes, a Administração Pública não abre mão de seu controle e fiscalização, tanto que são criadas estimativas de desempenho para se manter a gestão da relação.

Essas estimativas estão presentes em diversos locais dos instrumentos contratuais e diferem dos outros casos, tendo em vista que é determinado que seja realizada pelo fiscal de contrato uma pesquisa de satisfação, no mínimo uma vez por

ano, devendo a arrendatária ser avaliada no mínimo pelo critério bom, sendo expressamente proibida que essa pesquisa seja realizada pela própria vencedora do certame público, e esta avaliação pode ser diária, semanal ou mesmo mensal, com o intuito de se aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizados.

As estimativas deixaram de ser evidenciadas pela arrendatária ao afirmar que após a assinatura do contrato, o ente privado é responsável por cumprir suas próprias metas, desde que cumpra com as outras obrigações contratuais, todavia há a determinação por parte do ente público de serem elaboradas estimativas de desempenho para o contrato ora firmado. A Administração Pública busca se valer dessas estimativas para poder acompanhar e fiscalizar o desempenho do ente privado, como narra o Termo de Referência.

8.3. Forma de aferição/medição: Por se tratar de um arrendamento, a forma de aferição e medição depende da atividade comercial ou prestação de serviços que venham a ser instaladas no espaço. Desta forma, a forma de aferição/medição deverá ser realizado por PESQUISA DE SATISFAÇÃO, que deverá ser realizada, no mínimo, uma vez por ano, devendo ser avaliado, no mínimo, no critério BOM. [...]

15.13. o fiscal de contratos poderá realizar avaliação diária, semanal ou mensal, desde que o período escolhido seja suficiente para avaliar e aferir o desempenho e qualidade da prestação dos serviços. (Termo de Referência do Pregão nº 06/2021)

Por conseguinte, nota-se que através de pelo menos uma pesquisa de satisfação – diferente dos outros casos – o ente público irá estimar o desempenho do ente privado e determinará se poderá haver ou não a continuação da relação interorganizacional.

Assim como existem as estimativas onde o ente público pode exercer seu papel de controle e fiscalização, existem as medidas de sustentabilidade, as quais são iguais aos demais casos apresentados, com exceção do estudo do Espaço fotográfico, e como nos outros foi observado o cumprimento de práticas que estão de acordo com os instrumentos contratuais, como a separação dos resíduos, uso moderado e consciente da água e destinação adequada de pilhas e baterias.

A imposição de práticas de sustentabilidade é um mecanismo de controle gerencial em que o ente público busca que os entes privados se conscientizem sobre a necessidade de práticas que sejam menos impactantes ao meio ambiente, devendo ser

objeto de fiscalização pelo fiscal de contrato.

Battaglio e Ledvinka (2009) reforçam que ao incluir valores de Direito Público na relação contratual, a gestão pública poderá estabelecer que eles sejam usados para se aferir o cumprimento do contrato, o qual foi assinado no final de outubro do ano de 2021, período em que ainda estava em vigor algumas restrições quanto à pandemia do COVID-19, onde a instituição pública dispôs - como forma de controlar a relação no tocante à saúde das pessoas - que medidas de segurança sanitárias deveriam ser adotadas até a volta a normalidade sanitária, todavia o ente privado alegou que as maiores restrições já haviam passado e que as existentes foram cumpridas.

Os estudos da Barbearia, do Bazar interno e da Cantina apresentam mais um controle comum ao do Bazar externo, sobre a imposição de se desligar aparelhos elétricos e eletrônicos ao fechar suas instalações, responsabilizando-se por eventuais danos que possam ocorrer. Esse mecanismo de controle gerencial visa manter o cuidado com o bem público.

Como último mecanismo de controle gerencial, diferente dos demais casos apresentados, com exceção do Espaço fotográfico, o Bazar externo não é restrito a receber seus produtos direto no local diverso do arrendado, podendo recebê-los quando assim dispuser aos seus fornecedores. O fato de poder receber materiais em seu estabelecimento está atrelado ao fato de que o bem arrendado não se encontra dentro das instalações militares.

Esse fator foi determinante para estabelecimento de alguns dos critérios de controle e fiscalização desta relação contratual, isto porque neste caso, a arrendatária tem mais liberdade de comercializar, o que pode diminuir o poder focal da relação, devendo então a Administração Pública estabelecer outras formas de controle e fiscalização que exerçam de forma semelhante o necessário ao correto funcionamento do contrato.

Por fim, o mecanismo de controle gerencial final observado na relação interorganizacional foi o dever do ente privado - a arrendatária - em devolver o bem público nas mesmas condições em que recebeu, sendo que caso exista melhorias, essas devem ser incorporadas ao bem público, não havendo ressarcimento por elas. A Administração Pública ao estabelecer esse critério na devolução do bem buscar manter

a incolumidade do mesmo ou a sua valorização.

Esses riscos relacionais e de desempenho que surgem das relações do ente público com os entes privados podem ser considerados moderados ou mesmo controlados, isto porque existem mecanismos de controle que foram criados para mitigá-los.

Desta forma observou-se que a Administração Pública, na figura da Organização Militar, buscou-se resguardar de comportamentos oportunistas ou mesmo de desempenho indesejáveis do ente privado estabelecendo diversos mecanismos de controle gerencial, sejam *ex ante* ou *ex post* à assinatura do contrato, como forma de se mitigar os riscos da relação interorganizacional.

4.2.6 Análise comparativa dos mecanismos de controle encontrados

Após tomar conhecimento dos mecanismos de controle que permeiam as relações dos entes privados com o ente público de forma individual, cabe ressaltar alguns aspectos encontrados, analisando-os de forma conjunta.

Observa-se que a Administração Pública, na figura da Organização Militar, busca nos seus instrumentos contratuais manter um equilíbrio nas relações, todavia mantendo uma assimetria de poderes, impondo direitos, limites e deveres às partes envolvidas, sendo que um desses mecanismos de controle gerencial foi percebido no estudo da Cantina, a necessidade do *open book accounting*.

O *open book accounting*, de acordo com Aguiar, Rezende e Rocha (2008) tem como objetivo principal a redução de custos e também uma otimização dos resultados. Na relação citada, a Administração Pública busca ao implementar este mecanismo o controle de preços dos produtos a serem disponibilizados por meio da análise dos custos do cessionário e seu repasse ao consumidor, o público interno. Desta forma, a OM tem o intuito de preservar o militar e ao mesmo tempo, impor limites ao conhecer os custos oriundos da aquisição ou fabricação dos produtos ora comercializados. Fato que cabe ressaltar nesta relação é que apenas o ente público pode ter acesso às contas do ente privado, demonstrando uma assimetria de poder.

Este mecanismo está discriminado especificamente nos instrumentos

contratuais da Cantina, enquanto nos outros casos estudados não existe essa cobrança, todavia, com exceção do Espaço fotográfico, todos devem também elaborar uma planilha de custos e de preços de mercado, remetendo à Administração Militar, devendo seguir os preços estabelecidos ao se iniciar seu negócio. Não foi possível apurar a ausência deste mecanismo na relação contratual entre o ente público e o ente privado, podendo ser fruto da época de elaboração do contrato (2019), tendo em vista que quanto mais recente, mais completo ele é, argumento já apresentado anteriormente.

Em paralelo ao mecanismo do *open book accounting*, observou-se, como visto, que houve a necessidade de se apresentar uma planilha de custos/planilha de preços de mercado, com exceção do Espaço fotográfico. O ente privado, como empresa, busca aumentar o retorno financeiro de seu investimento, mas deve se basear em pesquisas publicadas no painel de preços do governo federal. Desta forma, ao pactuar um mecanismo de fixação de preços ancorado em publicação oficial, busca-se proteger a Administração Pública de comportamentos oportunistas dos entes privados, sem que estes deixem de obter benefícios dessa relação, coadunando objetivos para o bem de ambas as partes no negócio jurídico, o ganha-ganha.

O horário de funcionamento dos ente privados, de maneira geral também foi pré-estabelecido, com exceção do Espaço fotográfico – que não há determinação de horário nos instrumentos contratuais - e do Bazar externo que pode atender a qualquer horário, desde que respeite as legislações vigentes. Ambos os casos podem ter esse horário diferenciado em decorrência da natureza do serviço (fotógrafo da rotina militar) ou do público atendido (público interno e externo).

Nos demais casos, constatou-se que os entes privados devem cumprir horários compreendidos entre as 08:00 as 12:00 e das 13:00 as 16:00 de segunda a quinta e das 08:00 as 12:00 na sexta feira, todavia constatou nos instrumentos contratuais também que numa eventualidade esse horário pode ser estendido ou retraído, devendo ser justificado ao fiscal de contratos que levará ao gestor administrativo.

Mecanismo de controle presente em todos os instrumentos contratuais e que se observou ser de grande importância para a relação foi a figura do fiscal de contrato, ao qual – como já descrito – caberá fiscalizar e controlar o cessionário. Este mecanismo de controle é um meio da Administração Pública poder acompanhar a relação mais de perto,

isto porque ele será a pessoa determinada pelo ente público de, além de acompanhar a relação, também ser o elo entre o ente privado e o gestor administrativo, fato este que é reconhecido por todos os cessionários e arrendatária como elemento de muita importância na relação. Desta forma, de acordo com Lopes e Marra (2022) o fiscal atuará na execução contratual verificando a o atendimento às condições e a qualidade dos serviços prestados, subsidiando o gestor contratual.

Outro mecanismo que se mostrou condição *sine qua non* das relações contratuais foi a necessidade de se consultar a regularidade fiscal e trabalhista dos cessionários, na fase *ex ante* da relação. Este aspecto peculiar da Administração Pública é um primeiro mecanismo de controle em que o interessado para participar da licitação deve estar em dia com suas obrigações, sejam fiscais ou trabalhistas. Esse controle, na Administração Militar não deverá ocorrer apenas na fase *ex ante* da relação, também deverá havê-lo na fase *ex post*, sendo o fiscal de contrato o responsável por esse acompanhamento, devendo comunicar ao gestor administrativo qualquer irregularidade. Na pesquisa, observou-se que todos os cessionários e a arrendatária mantinham suas obrigações de acordo com o que rege a legislação.

A triangulação dos dados também demonstrou que os cessionários deveriam apresentar uma lista dos materiais a serem utilizados para a consecução dos serviços prestados. A lista deve expressar os materiais que serão utilizados no cotidiano da prestação dos serviços, e se torna um mecanismo de controle quando a Administração Pública, através dessa lista, controla o material que entrará em suas instalações.

Os mecanismos de controle *ex ante* buscam prever e impedir comportamentos que não se adequam à relação, enquanto os mecanismo *ex post* buscam além de prever e impedir tais comportamentos, propõem-se a corrigir de forma que se mantenha uma relação harmônica entre as partes envolvidas.

O quadro 19 demonstra os mecanismos de controle notados nos instrumentos contratuais dos cessionários e expõe o visto na observação direta de forma geral.

Quadro 19 – Análise Comparativa dos mecanismos de controle encontrados

Entes Privados	Barbearia	Espaço fotográfico	Bazar interno	Cantina	Bazar externo	Pesquisador
	<i>Ex ante</i>					
Planilha de custos/preços de mercado/	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM

Mecanismos de Controle dos Contratos	<i>open book accounting</i>							
	Horário de funcionamento determinado	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Fiscal de contrato determinado	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Consulta de regularidades fiscais e trabalhistas	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Lista de materiais utilizados	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Ex post							
	Trajes adequados	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	
	Lista de vendas e Serviços realizados	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	
	Livro de registro de ocorrências	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Comunicar sobre anormalidades	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Inspeções e Conferência de material	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Reformas mediante autorização	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Sanções em caso de descumprimento contratual	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Estimativa de desempenho	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	NÃO	
	Medidas de sustentabilidade	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Medidas de segurança sanitária (COVID – 19)	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	SIM	
	Materiais elétricos desligados ao fim do funcionamento	SIM	NÃO	SIM	SIM	SIM	SIM	
	Não receber materiais ou	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	

	gêneros no local						
	Devolver nas mesmas condições ao fim do contrato	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Fonte: Elaboração própria, 2023.

No que se refere à imposição do uso de trajes adequados aos padrões militares, observou-se que os estudos do Espaço fotográfico e do Bazar interno não têm essa regulamentação nos instrumentos contratuais, fato que também pode ser decorrente da possibilidade de atendimento ao público externo. Esse mecanismo de controle da Administração Militar como já discorrido anteriormente busca uma maior equidade de comportamento entre os militares e os cessionários. Como afirmado, essa imposição de vestimentas atinge apenas aos cessionários que têm como o seu público exclusivo o interno.

Um mecanismo que está presente nos instrumentos contratuais - com exceção do Espaço fotográfico - mas que não foi observado na pesquisa, é a necessidade de remessa de uma lista de materiais comercializados ou de serviços prestados pelos cessionários e arrendatária. Esta lista de acordo com os cessionários e arrendatária não é solicitada, tendo em vista que o seu desempenho interessa apenas a eles, não cabendo a Administração Pública intervir neste aspecto, todavia, este mecanismo tem o condão de verificar justamente o desempenho do ente privado e observar o comportamento dos clientes que consomem os produtos ou recebem os serviços prestados, podendo servir de parâmetro para novas cessões de uso ou arrendamentos.

O livro de ocorrência é mais um mecanismo de controle *ex post* da Administração Pública, isto porque ele é elaborado após haver o início do relacionamento contratual, e busca se deixar registrado todos os dados a respeito do contrato, em outras palavras, é a história do contrato, e foi constatado que está presente em todos os estudos realizados e que é um instrumento que fica sob a cautela do fiscal de contrato, que deve mantê-lo atualizado, com todas as informações relevantes ao processo.

Mecanismo de controle que complementa o livro de ocorrência é a determinação de que em casos de anormalidade no contrato, deverá ser relatado no mais curto espaço de tempo e tal qual o anterior também está presente em todos os instrumentos contratuais

estudados. Este mecanismo visa resolver qualquer problema que possa ocorrer na relação no mais curto espaço de tempo possível, beneficiando a ambas as partes envolvidas.

As inspeções e conferência do material são outro mecanismo de controle que está presente em todos os instrumentos contratuais e que têm o intuito de fiscalizar e controlar as partes. Os cessionários e a arrendatária afirmaram que essas inspeções são de responsabilidade do fiscal de contrato, enquanto que a proprietária da Cantina alegou que seus produtos também são fiscalizados pelos próprios clientes, e que se for verificada alguma falha na prestação do serviço ou da qualidade dos produtos os próprios clientes a informam, e ela tenta sanar o problema, fato que já se demonstrou importante para a seu negócio quando identificou a falha na qualidade de um produto em decorrência da falta de zelo de um fornecedor, ocasionando a troca do fornecedor e do produto.

Em sua maioria os cessionários quando assumem uma cessão de uso querem deixar o ambiente com suas características e muitas vezes isso somente é possível com reformas estruturais. Desta forma, como um mecanismo para controlar este ímpeto, a Administração Pública Militar estabeleceu nos instrumentos contratuais que toda reforma que altere as estruturas do local devem ser precedidas de sua autorização, isto para que o bem público não venha a ser – em muitos casos – depreciado ou mesmo perder todas as características do local, e se as reformas forem autorizadas, serão incorporadas ao bem, podendo não ser indenizadas.

Esse aspecto de não haver uma indenização inclusive foi um das contestações surgidas na pesquisa, onde a arrendatária afirmou que não se sentia compelida a investir mais no local tendo em vista não haver uma contrapartida financeira de melhorias que fizesse no bem público. Já o cessionário da Barbearia como o do Espaço fotográfico afirmaram que em casos de reformas, a Administração Pública poderia ajudar em determinados casos com a mão de obra, fato que se mostra omissos nos instrumentos contratuais.

Em todos os casos analisados também estão presentes cláusulas de imposição de sanções em caso de descumprimento contratual, onde o ente público busca o estrito cumprimento contratual impondo penalidades quando constatados falhas na relação, todavia os cessionários ao discorrerem sobre a possibilidade de sanção, afirmaram que

há flexibilidade e muitas tratativas anteriores para tentar sanar as falhas, sendo as sanções o meio extremo de se solucionar o problema.

Neves e Gasparetto (2020) narram que as sanções devem variar de acordo com a gravidade do descumprimento das cláusulas, fato corroborado com os instrumentos contratuais estudados e que expressam diversas possibilidades de sanções de acordo com a gravidade do problema.

As estimativas de desempenho são um mecanismo em que a Administração Pública poderá verificar como ocorrerá a execução dos serviços prestados e a qualidade dos produtos, sendo uma ferramenta muito utilizada para a gestão do desempenho de empresas, pois define metas para o futuro.

Lebas (1995) entende que para que um sistema de gestão de desempenho seja consistente, deve utilizar medidas a fim de dar autonomia aos indivíduos dentro mesmo da amplitude de controle e que reflitam a causa e efeito desses relacionamentos, de forma a capacitar as pessoas para se criar bases que serão utilizadas para se discutir, apoiando assim uma melhoria contínua e a tomada de decisão.

Essas estimativas estão previstas na maior parte do instrumentos contratuais, com exceção do Espaço fotográfico, todavia, nas entrevistas realizadas observou se que elas não são realizadas conforme se determina, não são realizadas pelo ente público e nem pelo próprio ente privado, mesmo que alguns cessionários/arrendatária (Bazar interno, Cantina, Bazar externo) afirmam conhecer sua importância, fato este que pode ser objeto de melhoria na realização das fiscalizações e acompanhamentos futuros.

Quanto ao aspecto do mecanismo de controle de medidas de sustentabilidade, como anteriormente, apenas no caso do Espaço fotográfico não há determinação nas cláusulas dos instrumentos contratuais, todavia mesmo não havendo essa determinação foi notado que existe essa consciência no Espaço fotográfico assim como em todos os outros locais cessionados ou arrendado, com medidas que incluem a separação de lixos (orgânicos e reciclados), acondicionamento e descarte de materiais de acordo com a legislação vigente e uso moderado de água, medidas essas que contribuem para a preservação e manutenção do ambiente.

A Administração Pública em alguns de seus instrumentos contratuais (Espaço fotográfico, Bazar interno e Cantina) não fez referência sobre medidas sanitárias para

evitar a propagação do COVID-19, sendo que esses contratos, com exceção do Espaço fotográfico, ocorreram num período em que havia restrições sanitárias. Os instrumentos contratuais da Barbearia e do Bazar externo estipularam em suas cláusulas determinações de observância das medidas sanitárias que estavam vigentes até o fim do período pandêmico. Restou claro nas entrevistas que esse período foi de grande preocupação para os entes privados e de forma voluntária, mesmo nos casos em que não houve determinação para o cumprimento das restrições impostas, elas foram cumpridas.

Uma preocupação da Administração Pública que se observou foi a questão da zelo com o bem público e para se mitigar um risco, ela criou o mecanismo de controle de se manter os equipamentos elétricos desligados ao findar o atendimento, como forma de se evitar a possibilidade de um problema elétrico e também para se reduzir o valor de conta de energia, isto porque o valor da conta energética está incluso nos valores avançados na cessão de uso/arrendamento.

O valor cobrado é uma estimativa do que pode ser utilizado pelo ente privado durante um ciclo de cobrança de energia, desta forma, para se evitar também qualquer desperdício energético e minimizar um custo, foi determinado esse mecanismo de controle nos instrumentos contratuais dos seguintes cessionários/arrendatária: Barbearia, Bazar interno, Cantina e Bazar externo, todavia, constatou se na observação direta que essa cláusula é cumprida por todos os cessionário/arrendatária.

Uma peculiaridade que a Administração Militar estabeleceu como um mecanismo de controle nos instrumentos contratuais é a impossibilidade dos cessionários (com exceção do Espaço fotográfico) de receberem seus produtos dentro das instalações militares, devendo eles mesmo realizarem o transporte de seus gêneros e materiais para o seu comércio ou serviço. Esse mecanismo é cumprido e foi constatado na observação direta. O Bazar externo, por estar em área fora das instalações da OM, não tem em seus instrumentos contratuais essa cláusula.

Por fim, o último mecanismo de controle averiguado foi o dos cessionários e arrendatária devolver o bem público nas mesmas condições em que recebeu, estando presente em todos os instrumentos contratuais analisados. A Administração Pública ao estabelecer este mecanismo de controle busca receber seu bem nas condições em que

entregou ao ente privado ou em melhores condições, ficando o cessionário/arrendatária responsável por qualquer deterioração do local, todavia, caso exista uma melhoria, esta será incorporada a ele, não cabendo indenização por ela.

De forma geral, a maioria dos mecanismos de controle estão presente em todos os instrumentos contratuais, sendo poucos os que deixam de ser estendidos a determinados cessionários ou a arrendatária, muito em decorrência da localização ou do atendimento não ser exclusivo ao público interno, mas todos servem para acompanhar e controlar a relação contratual existente entre o ente público e o ente privado.

Além de servir como parâmetro para novas cessões de uso ou arrendamentos, os mecanismos de controle podem mitigar uma falha contratual, a qual poderia estar sendo executada de forma equivocada e que pode ser prejudicial ao público interno, diante uma má prestação do serviço ou do comércio de produtos de qualidade duvidosa.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo a seguir demonstra as considerações finais a respeito do estudo desenvolvido, ao mesmo tempo que se sugere outros estudos para o futuro.

5.1 CONCLUSÕES

A Teoria dos Custos de Transação desenvolvida por Williamson (1975) nos apresenta diversos aspectos que ocorrem ou podem ocorrer numa relação interorganizacional.

Almeida e Callado (2022) instruem como os contratos, como mecanismos de controle, devem determinar a complexidade da relação contratual, e partindo dessa premissa, estudou-se 5 contratos entre um ente público - representado por uma Organização Militar (OM) do Exército Brasileiro – e 5 entes privados – representados por uma barbearia, um espaço fotográfico, uma loja de artigo militares dentro da OM (Bazar interno), uma cantina e uma loja de artigos militares fora da OM (Bazar externo) – coadunando em resultados com algumas semelhanças e diferenças, apesar de todos demonstrarem o poder focal (assimetria de poder) do ente público na relação

interorganizacional.

Ao analisar os 5 casos apresentados observou-se o perfil dos entes privados, as características das relações e os mecanismos de controle gerencial presentes em cada um deles.

No que se refere ao perfil, observou-se que cada empresa tinha uma peculiaridade, não havendo uma homogeneidade nelas, fato que reforça a ideia da licitação ser um meio governamental público, onde todos, desde que atendam as determinações legais, possam concorrer de forma equitativa.

De forma geral, a maioria dos achados da triangulação de dados demonstram que dentre os cessionários predomina o sexo masculino, possuindo ensino médio ou graduação em determinada área, são provenientes do meio civil e tomaram conhecimento do edital da licitação de forma interna, ou seja, por meio da própria Organização Militar. Além disso, as empresas variaram entre o MEI e ME, e possuíam 1 ou mais funcionários, sendo que as licitações ocorreram pelo característica do maior desconto por item.

Estes perfis estudados denotam que as empresas cessionárias não apresentam uma única característica, mas são heterogêneas, apresentando diversas diferenças entre si, o que materializa o caráter público do instrumento licitatório, não havendo qualquer tipo de preferência na escolha dos vencedores e sim as suas propostas e especificidades.

Na busca pelo atingimento do objetivo geral, identificou-se as características das relações estudadas e quais os controle gerenciais que são utilizados para mitigar os riscos existentes, tudo sob a égide da Teoria dos Custos de Transação.

Quando se discorre sobre a Teoria dos Custos de Transação deve se ter em mente as características dos contratos, onde são observados as frequências, as incertezas e as especificidades de ativos das relações.

Apurou-se que a incerteza nas relações, de forma geral, no que se refere às características contratuais é relativamente baixa, isto porque ao se averiguar os contratos, observa-se a preocupação da Administração Pública em tentar elucidar qualquer ponto que seja desconexo do contexto contratual, restando pequenas lacunas às quais poderão ser sanadas num próximo contrato que venha ocorrer.

Outra característica das relações contratuais analisadas é que em sua maioria,

há especificidade de ativos nas transações de objetos de contrato, como nos estudos da Barbearia, Fotógrafo e Cantina, onde é expresso no Termo de Referência que há a especificidade do tipo ativo humano para o primeiro e segundo casos (Barbearia e Espaço fotográfico) e a especificidade do tipo temporal em razão da perecibilidade de gêneros para a Cantina.

Todavia a característica que mais se sobressai nos contratos públicos analisados é a formalidade dos atos, sejam eles do ente público para o privado ou vice-versa. Os instrumentos contratuais deixam claro que toda comunicação entre as partes deve ser feita mediante um meio oficial, fato confirmado nas entrevistas.

Observou-se, ainda, que as relações estudadas se processam com frequência recorrente, baixa incerteza e especificidade do tipo ativo humano e temporal (apenas em três dos cinco casos estudados) e que todos possuem uma estrutura de governança do tipo híbrida (regida por contratos).

No que se refere aos riscos que possam surgir da relação entre o ente público e o ente privado, observa-se que estão presentes nas cláusulas contratuais elementos que buscam mitigá-los, havendo muitas semelhanças nos casos estudados.

Os mecanismos de controle gerencial foram notados em diversas partes dos instrumentos contratuais, sendo que alguns têm o intuito de verificar, fiscalizar e acompanhar a relação num período anterior à própria relação (*ex ante*) e outros tem o intuito de fazer esse acompanhamento e fiscalização num período posterior a assinatura do contato (*ex post*).

Examinando os instrumentos contratuais percebe-se que há mecanismos de controle *ex ante* nas relações como a destinação exclusiva para o fim contratado, o atendimento exclusivo de público interno (com exceção dos estudos do Espaço fotográfico e do Bazar externo), apresentação de planilha de custos/preços de mercado, horário de funcionamento determinado (com exceção dos estudos do Espaço fotográfico e do Bazar externo), adequação a imposição de vestimentas (com exceção dos estudos do Espaço fotográfico e Bazar externo), fiscais de contrato determinados e lista de materiais utilizados. Há também outros casos de mecanismos de controle gerencial, como nas consultas de regularidades fiscais, trabalhistas e do *open book accounting*.

O mecanismo de *open book accounting* foi verificado nos instrumentos

contratuais do estudo da Cantina, onde a cessionária deve fornecer as informações solicitadas ao ente público por meio de consultas a seus livros fiscais, como um mecanismo de controle da relação.

Pareando a estes mecanismos de controle gerencial, averigou-se também mecanismos de natureza *ex post*, ou seja, posteriores a assinatura do contrato, como a apresentação de uma lista de vendas e serviços realizados, livro de registro de ocorrências, comunicação de anormalidades no mais curto prazo possível, inspeções e conferência de material, reformas somente mediante solicitação e autorização, sanções em caso de descumprimento contratual, estimativas de desempenho para se averiguar a viabilidade do negócio, medidas de sustentabilidade, medidas sanitárias (pandemia), determinação de que materiais elétricos mantenham se desligados fora do horário de funcionamento, impossibilidade de receber materiais dentro das instalações militares e a devolução do bem público nas mesmas condições ao findar o contrato.

Esses mecanismos buscam delinear os parâmetros que a Administração Pública busca estabelecer para que a relação seja a menos conflituosa possível e que torne o ambiente entre as partes um local em que ambas possam se beneficiar mutuamente.

Do exposto conclui-se que há alguns riscos na relação entre o ente público e os entes privados, como incertezas em decorrência de ambientes incertos, a destinação exclusiva do bem público ao fim contratado, o atendimento exclusivo ao público interno, a inadimplência, a possibilidade de fundir-se, a incompletude contratual com a flexibilização de cláusulas e a possibilidade de emprego de parente dos agentes públicos.

Para reduzir esses riscos foram criadas medidas mitigadoras por parte do ente privado com a introdução de novos produtos ou melhora nos serviços e por parte do ente público, a impossibilidade de haver inadimplência maior que 30 dias por parte dos clientes militares, a impossibilidade de emprego de parentes dos agentes públicos responsáveis pela contratação ou dele próprio, a impossibilidade de sublocação, imposição de sanções em casos de descumprimento contratual por parte do ente privado e uma maior completude contratual.

Do ponto de vista da completude dos contratos, notou-se, com o apoio das entrevistas, da análise dos instrumentos contratuais e da observação direta, que quanto mais recente o contrato, mais completo ele se tornou. Outras questões levantadas nas

entrevistas que é um anseio de dois dos entes privados sobre a necessidade de se alterar horários de funcionamento dos locais de prestação de serviço, devido às peculiaridades da profissão militar e locais adequados para alimentação, sanitários e descanso. Um terceiro ponto suscitado foi o de não haver uma contrapartida financeira em decorrência de uma melhoria no bem público.

Metodologicamente, o estudo trouxe aprendizados no trato com os dados coletados e na análise das informações adquiridas. A coleta de informações foi um ponto em que o pesquisador teve que desenvolver habilidades até então não experimentadas, mas que no fim ampliou o conhecimento sobre as dificuldades, limitações e importância das técnicas utilizadas.

De forma acadêmica o estudo proporcionou uma abordagem sob um aspecto pouco explorado, qual seja o da Teoria dos Custos de Transação aplicada a contratos realizados entre um ente público e entes privados, demonstrando aspectos que suscitam muitas questões ainda e que precisam ser reforçadas.

Por fim cabe ressaltar que aos entes privados será disponibilizado o resultado do presente estudo para tomarem conhecimento de uma nova visão e aspectos diversos a respeito da interpretação dos instrumentos contratuais e sua relação com o ente público, fato que poderá contribuir em novos acordos futuramente.

5.2 SUGESTÃO PARA ESTUDOS FUTUROS

Ao realizar o estudo, surgiu a possibilidade de se verificar circunstâncias que ensejam a pesquisas futuras. Uma sugestão é no sentido de se estender o estudo a outros órgãos de governo em que são concedidas cessões de uso ou mesmo arrendamento de áreas sob sua administração para assim se confirmar os dados coletados sobre as práticas de Contabilidade Gerencial no trato das relações do ente público com o ente privado, podendo também a pesquisa ser quantitativa para se abranger mais resultados.

A Teoria dos Custos de Transação foi apenas uma de muitas outras que existem e que podem analisar a relação do ente público com o ente privado, e esta é uma outra possibilidade de estudo, sob novas perspectivas, de outras teorias que poderiam

contribuir com a estudada.

Um exemplo disso e que foi citada neste estudo brevemente é a Teoria dos Contratos Relacionais, sendo de grande valia porque é um estudo que se verifica - definindo-a em poucas palavras - características contratuais pouco relevantes no presente, mas que podem ser de grande relevância num contrato de longa duração.

Outro ponto que poderá ser abordado em pesquisas futuras é a possibilidade de se estudar também essas relações de acordo com a visão do ente público, caso em que se necessitará de maior interesse da Administração Pública em participar da pesquisa, com apoio a dados e entrevistas de gestores e agentes públicos que participam do processo como um todo.

REFERÊNCIAS

ABERNETHY, Margaret A.; STOELWINDER, Johannes U. The Role of Professional Control in the Management of Complex Organizations. **Accounting, Organizations and Society**. Austrália: V. 20, nr. 1, pp. 1–17, 1995.

AGUIAR, Andson Braga de; REZENDE, Amaury José; ROCHA, Welington. Uma análise da complementaridade entre gestão interorganizacional de custos e open-book accounting. **Revista Base (Administração e Contabilidade) da UNISINOS**, vol. 5, nr. 1, jan-abr, pp. 66-76, 2008.

ALMEIDA, Karla Katiuscia Nóbrega de. **Controle gerencial nas relações entre organizações**: um estudo sobre a perspectiva da teoria dos custos de transação. 2018. 414 fl. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

ALMEIDA, Karla Katiuscia Nóbrega de; CALLADO, Antônio André Cunha. Relações entre Organizações sob a Perspectiva da Teoria dos Custos de Transação: um Estudo sobre as Práticas de Contabilidade Gerencial Intrafirma. **REUNIR: Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade**, vol. 12, nr. 2, pp. 121-137, 2022.

AMBROZINI, Luciana Cardoso Siqueira; MARTINELLI, Dante Pinheiro. Formal and relational contracts between organizations: proposal of a model for analysis of the transactional and governance structure characteristics of comparative cases. **Revista de Administração**, vol. 52, pp. 374–391, 2017.

ANDERSON, Shannon Weems; DEKKER, Henry C. The role of management controls in transforming firm boundaries and sustaining hybrid organizational forms. *Found. Trends Account*, vol. 8, nr. 2, pp. 75–141, 2014.

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. 10 ed, São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE, Rondinelli Heitor Resende; ARANTES, Rita de Cássia; CASTRO, Cleber Carvalho de. Capacidades relacionais em cadeia de suprimentos: Revisão integrativa. **Revista Administrativa FACES Journal Belo Horizonte**, Vol. 19, Nr. 4, pp. 92-109, out./dez., 2020.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. São Paulo: Atlas, 1994.

ANTHONY, Robert Newton; GOVINDARAJAN, Vijay. **Management Control Systems**. 12^a ed. McGraw-Hill Irwin, 2004.

APPOLINÁRIO, Fabio. **Dicionário de Metodologia Científica**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

ATKINSON, Anthony A.; KAPLAN, Robert S.; MATSUMURA, Ella Mae; YOUNG, S. Mark. **Management accounting**: Information for decision-making and strategy execution, student value edition (6th ed). EUA: Pearson, 2011.

BALESTRIN, Alsones; ARBAGE, Alessandro Porporatti. **A perspectiva dos custos de transação na formação de redes de cooperação**. RAE-eletrônica, v. 6, n. 1, 2007.

BALESTRIN, Alsones; VERSCHOORE, Jorge Renato. Relações Interorganizacionais e complementaridade de conhecimentos: proposição de um esquema conceitual. **Revista de Administração Mackenzie**, Volume 8, nr. 4, pp. 153-177, 2007.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.

BARRAL, Daniel de Andrade Oliveira. **Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Caderno ENAP, 2016.

BARNEY, Jay B.; HESTERLY, William. Economia das organizações: entendendo a relação entre as organizações e a análise econômica. In: **Handbook de estudos organizacionais**. CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.), vol 3. São Paulo: Atlas, pp. 131-179, 2012.

BATTAGLIO, R. Paul Junior; LEDVINKA, Christine B. Privatizing human resources in the public sector: legal challenges to outsourcing the human resource function. **Review of Public Personnel Administration**, vol. 29, nr. 3, pp. 293-307, 2009.

BESK, Philip; SEURING, Stefan. Putting sustainability into supply chain management. *Supply Chain Management*. **An International Journal**, vol. 19, nr 3, pp. 322-331, 2014.

BITITCI, Umiti; GARENCO, Patrizia; DÖRFLER, Viktor; NUDURUPATI, Sai. Performance measurement: challenges for tomorrow. **International Journal of Management Reviews**, vol. 14, nr. 3, pp. 305-327, 2012.

BONELLI, Franscesco; CABRAL, Sandro. Efeitos das Competências no Desempenho de Contratos de Serviços no Setor Público. **Revista de Administração Contemporânea**. Rio de Janeiro, vol. 22, n. 4, pp. 487-509, jul./ago., 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL Portaria nº 200 – DEC/C Ex, de 3 de dezembro de 2020. Aprova as Instruções Reguladoras para a Utilização do Patrimônio Imobiliário da União Administrado pelo Comando do Exército (EB50-IR-04.003). Disponível em: <<http://www.dpima.eb.mil.br/images/manuais/Portaria046.pdf>>. Acesso em 10 jul 22.

BRASIL. Portaria nº 089 – SEF/C Ex, de 19 de outubro de 2020. Aprova as Normas para a Administração das Receitas Geradas pelas Unidades Gestoras do Comando do Exército (EB90-N-03.003), 1ª Edição, 2020. Disponível em:

<http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/005_normas/01_normas_diversas/02_secretaria_de_economia_e_financas/port_n_089_sef_19out2020.html>. Acesso em 10 jul 22.

BRITTEN, Nycky. Entrevistas qualitativas. In POPE, Catherine; MAYS, Nicholas. **Pesquisa qualitativa na atenção à saúde**. 3ª ed. Porto Alegre: Artmed, pp. 23-31, 2009.

BROWN, Trevor L.; POTOSKI, Matthew. Managing Contract Performance: A Transaction Costs Approach. **Journal of Policy Analysis and Management**, vol. 22, nr. 2, pp. 275–297, 2003.

BUTA, Bernardo Oliveira; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. Governança pública em três dimensões: conceitual, mensural e democrática. **Organizações & Sociedade**, vol. 27, pp. 370-395, 2020.

CAGLIO, Ariela; DITILLO, Angelo. Opening the black box of management accounting information exchanges in buyer–supplier relationships. **Management Accounting Research**, vol. 23, pp. 61–78, 2012.

CÄKER, Mikel; SIVERBO, Sven. Management control in public sector Joint Ventures. **Management Accounting Research**, pp. 330–348, 2011.

CAO, Zhi; LUMINEAU, Fabrice. Revisiting the interplay between contractual and relational governance: A qualitative and meta-analytic investigation. **Journal of Operations Management**, vol. 33, pp. 15-42, 2015.

CAPOVILLA, Ricardo Augusto; GONÇALVES, Rodrigo de Souza; DANTAS, José Alves; OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva. Modelo de maturidade de estruturas de controle interno em organizações governamentais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**. São Paulo, v.11, nr.2, pp. 267 – 289, Maio/Ago, 2018.

CÁRDENA, Alfredo Ribeiro; COSTA, Tiago da; ALSPERTEDT, Graziela Dias; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O uso da triangulação em teses e dissertações de programas de pós-graduação em Administração no Brasil. **RAEP**, vol.19, nr. 2, pp. 243-276, 2018.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para resignificar o debate e capacitar o Estado (org). Texto para discussão nº 1584. IPEA. Brasília, 2011. Disponível em <https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1584.pdf>. Acesso em 3 JUL 22.

CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo Caetano da. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: Uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, vol. 7, n. 1, 2016.

CARRARO, Wendy Beatriz Witt Haddad; MENEZES, Raquel; BRITO, Carlos. **Combinação de categorias de práticas de controle de gestão para o alto desempenho de start-ups**. Revista Brasileira de Gestão de Negócios. São Paulo: v.21,

n.4, pp. 861-878, Out/Dez, 2019.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et al* (org). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. (trad) Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, pp. 295-316, 2008.

CECCHINE, Mark; LEITCH, Robert; STROBEL, Caroline. Transfer pricing: Factors to consider. **The Journal of Corporate Accounting & Finance**, pp. 5-11, set./out., 2015.

CHENG, Jao Hong. Inter-organizational relationships and knowledge sharing in green supply chains — Moderating by relational benefits and guanxi. **Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review**, vol. 47, n. 6, pp. 837-849, 2011.

CHENG, Jao Hong; CHEN, Mu-Chung. Influence of institutional and moral orientations on relational risk management in supply chains. **Journal of Purchasing and Supply Management**, vol. 22, n. 2, pp. 110-119, 2016.

CHENHALL, Robert H. Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. **Accounting, Organizations and Society**. Austrália: pp. 127–168, 2003.

CHENHALL, Robert H.; MOERS, Frank. The role of innovation in the evolution of management accounting and its integration into management control. **Accounting, Organizations and Society**, Vol 47, pp. 1-13, 2015.

CHILD, John; FAUKNER, David O.;PITKETHLY, Robert. National differences in acquisition integration. In: **Cooperative strategy: economic, business and organizational studies**. FAULKNER, David O. e ROND, Mark de (Org). Cornwall, Oxford, pp. 283-306, 2000.

CHONG, Kar Ming; MAHAMA, Habib. The impact of interactive and diagnostic uses of budgets on team effectiveness. **Management Accounting Research**. Austrália, 2013.

COOPER, Robin; SLAGMULDER, Regine. **Supply Chain Development for the Lean Enterprise: International cost management**. Productivity Press, Portland, 1999.

COOPER, Robin; SLAGMULDER, Regine. Interorganizational cost management and relational context. **Accounting, Organizations and Society**, vol. 29, pp. 1–26, 2004.

COSTA, Júlio Ricardo Rezende da; FREITAS, Maurício Assuero Lima de. Fiscal de contrato no controle interno: Percepção de militares sobre a relevância e importância da função numa organização militar. In: V International Conference in Management and Accounting (ICMA), Blumenau/Chapecó, 2023.

GRAU, Nuria Cunill. Repensando lo público através de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. In: II Congreso Internacional del Clad sobre la

reforma del estado y de la Administración Pública, II, Venezuela, 1997.

CUTOVOI, Iara Tonissi Moroni. **Análise do posicionamento estratégico competitivo na remanufatura**. 2019.158f. Tese (Doutorado) – Fundação Getúlio Vargas Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2019.

DACIN, Tina M.; HITT, Michael A.; LEVITAS, Edward. Selecting Partners for Successful International Alliances: Examination of U.S. and Korean Firms. **Journal of World Business**, vol. 32, nr. 1, pp. 3–16, 1997.

DACIN, Tina M.; REID, Douglas; RING, Peter Smith. Alliances and Joint Ventures. IN: **The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations**. Oxford University Press Inc., CROPPER, Steve; EBERS, Mark; HUXHAM, Chris; RING, Peter Smith. (org), New York, 2008.

DAS, T. K.; TENG, Bing-Sheng. Risk types and inter-firm alliance structures. **Journal of management studies**, vol. 33, n. 6, pp. 827-843, 1996.

DAS, T. K.; TENG, Bing-Sheng. Managing Risks in Strategic Alliances. **Academy of Management Executive**, vol. 13, nr. 4, pp. 50–62, 1999.

DAS, T. K.; TENG, Bing-Sheng. Trust, Control, and Risk in Strategic Alliances: An Integrated Framework. **Organization Studies**, vol. 22, nr. 2, pp. 251–283, 2001.

DEBOÇÃ, Leonardo Pinheiro; MARTINS, Ricardo Silveira. Vantagens Competitivas Originadas dos Relacionamentos Horizontais em Aglomerações Produtivas: percepções de atores locais. **Revista Brasileira de Gestão e Negócios**, São Paulo, vol. 17, n. 56, p. 1025-1043, abr./jun. 2015.

DEKKER, Henry C. Value chain analysis in interfirm relationships: a field study. **Management Accounting Research**, vol. 14, pp. 1–23, 2003.

DEKKER, Henry C. Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. **Accounting, Organizations and Society**, vol. 29, pp. 27–49, 2004.

DEKKER, Henry C. Partner selection and governance design in interfirm relationships. **Accounting, Organization and Society**, Vol. 33, pp. 915-941, 2008.

DEKKER, Henry C.; SAKAGUCHI, Junya; KAWAI, Takaharu. Beyond the contract: Managing risk in supply chain relations. **Management Accounting Research**, vol. 24, pp. 122-139, 2013.

DEKKER, Henri C. On the boundaries between intrafirm and interfirm management accounting research. **Management Accounting Research**, vol. 31, pp. 86–99, 2016.

DELERUE, Henri. Relational Risks Perception in European Biotechnology Alliances: The Effect of Contextual Factors. **European Management Journal**, vol. 22, n. 5, pp. 546-556, 2004.

DHAIFALLAH, Bakil; AUZAIR, Sophia Md.; MAELAH, Ruhanita; ISMAIL, Md Daud. Inter-Organizational Cost Management and Open Book Accounting: A Review. **Asian Journal Of Accounting Perspectives**, vol. 9, nr. 1, pp. 67-96, 2016.

DING, Rong; DEKKER, Henri C.; GROOT, Tom. Risk, partner selection and contractual control in interfirm relationships. **Management Accounting Research**, 24, pp. 140-155, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública: Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

DITILLO, Angelo; LIGUORI, Mariannunziata; SICILIA, Mariafrancesca; STECCOLINI, Ileana. Control Patterns in Contracting-Out Relationships: It Matters What You Do, Not Who You Are. **Public Administration**, vol. 93, nr. 1, pp. 212-229, 2015.

DRUCK, Graça; SENA, Jeovana, PINTO, Marina Moreno; ARAÚJO, Sâmia. (2018). A terceirização no serviço público: Particularidades e implicações. In: **Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate**. CAMPOS, André Gambier (org). Brasília: Ipea, pp. 113–141, 2018.

DYER, Jeffrey H.; SINGH, Harbir. The relational view: cooperative strategy and sources of interorganizational competitive advantage. **Academy of Management Review**, Mississippi, v. 23, n. 4, pp. 660-679, 1998.

DYER, Jeffrey H.; SINGH, Harbir; HESTERLY, William S. The relational view revisited: a dynamic perspective on value creation and value capture. **Strategic Management Journal**, Sussex, v. 39, n. 12, pp. 3140-3162, 2018.

EISENHARDT, Kathleen M. Building theories from case study research. **Academy of management review**, vol. 14, n. 4, pp. 532-550, 1989.

ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de Derecho Administrativo**, vol. 2. Buenos Aires: Depalma, 1990.

FAGUNDES, Jorge. Economia Institucional: **Custos de transação e impactos sobre política de defesa de concorrência**. Rio de Janeiro:UFRJ/IE, 1997.

FAGUNDES, Jorge; PONDE, João Luiz. **Políticas de Defesa da Concorrência e Controles sobre Atos de Concentração Horizontais: O Caso Brasileiro**. Mimeo, 1997.

FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querido. Competitividade e coordenação de sistemas agroindustriais: um ensaio conceitual. **Gestão e Produção**, vol. 6, nr. 3, pp. 147-161, dez. 1999.

FEHR, Lara Cristina Francisco de Almeida. **Open-Book Accounting e confiança: influência sobre a satisfação com o relacionamento entre comprador e fornecedores no setor automotivo do Brasil**. 2015. 306 fl. Tese (Doutorado em Contabilidade). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

FERNANDES, Bárbara Ádria O. F.; FERNANDES, José Luiz Nunes; FERNANDES, José Wilson Nunes. O movimento passe livre e a contabilidade de livros abertos (open-book accounting). **Revista FAE**, v. 18, n. 1, pp. 180 - 195, jan./jun., 2015.

FERNANDEZ, Anne-Sophie; LE ROY, Frédéric; GNYAWALI, Devi R. Sources and management of tension in co-opetition case evidence from telecommunications satellites manufacturing in Europe. **Industrial Marketing Management**, vol. 43, n. 2, pp. 222-235, 2014.

FERRAZ, Janaína Gomes; IGARASHI, Deisy Cristina Corrêa. Relações contratuais: estudo de atributos da transação na prestação de serviços. **Revista de Estudos em Organizações e Controladoria – REOC**, vol. 1, nr. 2, pp. 119-139, jul./dez., 2021.

FERREIRA, Marilaine Aparecida; OLIVEIRA, Daniel Ribeiro de. Planejamento e controle interno no setor público: uma relação orientada para resultados. **Brazilian Journal of Development**, vol.7, n. 4, pp. 36020-36035, apr., 2021.

FERREIRA, Aldónio; OTLEY, David. The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. **Management Accounting Research**. Austrália: pp. 263–282, 2009.

FIANI, Ronaldo. **Teoria de custos de transação**: uma nota didática. UFRJ – Instituto de Economia, n. 65, Rio de Janeiro: mar, 2000.

FIANI, Ronaldo. Teoria dos Custos de Transação. IN: **Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil**. KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia (Org.). Rio de Janeiro: Campus, 2002.

FIANI, Ronaldo. Arranjos intencionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. Textos para discussão n. 1815 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro, 2013.

FLICK, Uwe. Introdução à pesquisa qualitativa. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

FREITAS, Marcelo de; MALDONADO, José Manoel Santos de Varge. O pregão eletrônico e as contratações de serviços contínuos. **Revista de Administração Pública**, set./out., 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Orlando. **Contratos**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

GONÇALVES, Marinaldo de Sousa; FIGUEIREDO, Paulo S. Determinantes dos prazos das compras públicas por meio de pregão eletrônico. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, vol 28, 2023.

GRABNER, Isabella; MOERS, Frank. Management control as a system or a package? Conceptual and empirical issues. **Accounting, Organizations and Society**, vol. 38, n. 6-7, pp. 407-419, 2013.

GRAFTON, Jennifer; MUNDY, Julia. Relational contracting and the myth of trust: Control in a cooperative setting. **Management Accounting Research**, vol. 36, pp. 24-42, 2017.

GRINDLE, Merilee S. Good governance, R.I.P.: A critique and an alternative. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, vol. 30, pp. 17-22, 2017.

GROULX, Lionel-Henri. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART, Jean *et al* (org). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. (trad) Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, pp. 95-124, 2008.

GULATI, Ranjay; SINGH, Harbir. The architecture of cooperation: managing coordination costs and appropriation concerns in strategic alliances. **Administrative Science Quarterly**, vol. 43, pp. 781–814, 1998.

HARLAND, Christine; KNIGHT, Louise; LAMMING, Richard; WALKER, Helen. Outsourcing: assessing the risks and benefits for organisations, sectors and nations. **International Journal of Operations & Production Management**, vol. 25, nr. 9, pp. 831-850, 2005.

HOFFMANN, Werner H.; NEUMANN, Kerstin; SPECKBACHER, Gerhard. The effect of interorganizational trust on make-or-cooperate decisions: Disentangling opportunism-dependent and opportunism-independent effects of trust. **European Management Review**, vol. 7, nr. 2, pp. 101-115, 2010.

HÖLMSTROM, Bengt. Moral hazard and observability. **The Bell Journal of Economics**, vol. 10, nr. 1, pp. 74- 91, 1979.

HORNGREN, Charles T.; SUNDEM, Gary L.; STRATTON, William O. **Contabilidade Gerencial**. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

IRWIN, Timothy. **Government Guarantees**: Allocation and valuing risk in privately financed infrastructure projects. The World Bank, Washington D.C., 2007.

JAKOBSEN, Morten. Management accounting as the inter-organisational boundary. Morten Jakobsen. **Journal of Accounting & Organizational Change**, vol. 6, nr. 6, pp. 96-122, 2010.

JIA, Fu; RUTHERFORD, Christine. Mitigation of supply chain relational risk caused by cultural differences between China and the West. **International Journal of Logistics Management**, vol. 21, n. 2, pp. 251–270, 2010.

JOHANSSON, Tobias; SIVERBO, Sven. Governing cooperation hazards of outsourced municipal law contractibility transactions: An exploratory configuration approach. **Management Accounting Research**, vol. 22, nr. 4, pp. 292-312, 2011.

JOHANSSON, Tobias; SIVERBO, Sven; CAMEN, Carolina. Managing cooperation, coordination, and legitimacy Control of contracted public services. **Accounting Auditing & Accountability Journal**, vol. 29, n. 6, pp. 1012–1037, 2016.

JOHNSON, H. Thomas; KAPLAN, Robert S. **Contabilidade Gerencial: a restauração da relevância da contabilidade nas empresas**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

KARPA, Marta; AKIMOVA, Liudmyla; AKIMOV, Oleksandr; SEROHINA, Natalia; OLESHKO, Oleksii; LIPOVSKA, Natalia. Public administration as a systemic phenomenon in society. **Journal of Interdisciplinary Research**, vol II, Issue I, Special issue XV, pp. 56-62, 2021.

KAJÜTER, Peter; KULMALA, Harri I. Open-book accounting in networks: Potential achievements and reasons for failures. **Management Accounting Research**, vol. 16, pp. 179–204, 2005.

KREIN, Viviane; WERNKE, Rodney; ZANIN, Antonio. Controladoria na gestão pública: a percepção de gestores públicos em municípios da região da Amerios. **Revista de Administração, Contabilidade e Economia da Fundace**, v. 11, n. 3, 2020.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LANGFIELD-SMITH, Kim; SMITH, David. **Management control systems and trust in outsourcing relationships**. Australia: Department of Accounting and Finance, Monash University, 2003.

LEBAS, Michel J. Performance measurement and performance management.

International Journal of Production Economics, vol. 41, nr. 1-3, pp. 23-35, 1995.

LIMA, Carlos Marcio Campos; COELHO, Antonio Carlos. Alocação e mitigação dos riscos em parcerias público-privadas no Brasil. **Revista de Administração Pública** - Rio de Janeiro, vol. 49, nr. 2, pp. 267-291, mar./abr. 2015.

LIU, Yi; LUO, Yadong; LIU, Ting. Governing buyer–supplier relationships through transactional and relational mechanisms: evidence from China. **Journal of Operations Management**, vol. 27, nr. 4, pp. 294-309, 2009.

LONGO, Francesco; BARBIERI, Dario. Using Relational and Transactional MCSs to Manage the Delivery of Outsourced Public Services: Evidence from Twelve Cases in the USA. **Financial Accountability & Management**, vol. 29, nr. 1, pp. 50–73, 2013.

LOPES, João Victor Silva; MARRA, Natália Cardoso. A fiscalização nos contratos administrativos. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, vol.8, nr.10, out., 2022.

LOPES, Christianne Calado Vieira de Melo; ALMEIDA, Karla Katiuscia Nóbrega de; FRETAG, Viviane da Costa. Teoria dos custos de Transação. IN: **Teorias aplicadas à pesquisa em contabilidade**: uma introdução às teorias econômicas, organizacionais e comportamentais. ALMEIDA, Karla Katiuscia Nóbrega de; FRANÇA, Robério Dantas de (ORG.). João Pessoa: Editora UFPB, 2021.

LUO, Yadong; TAN, Justin. Structuring International Joint Ventures: How Should Contractual Design Be Aligned with Environmental Conditions. **Management International Review**, Vol. 43, pp. 185-211, 2003.

MACNEIL, Ian. The many futures of contracts. **California Law Review**, Berkeley, vol. 47, n. 691, pp. 696-816, 1974.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa Aplicação dos Princípios da Governança Corporativa ao Sector Público. **RAC**, vol. 11, n. 2, pp. 11-26, abr/jun, 2007.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MASTROBUONO, Cristina M. Wagner. A revisão ordinária nos contratos de concessão e parcerias público-privadas. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**. São Paulo n. 89, pp. 1-214, jan./jun, 2019.

MAURER, Daniela Ferreira. **Revisão Narrativa em Licitações na Saúde Pública**.

São Francisco de Paula: Lumen Júris, 2013.

MAXIMIANO, Gabriel Henrique Pagamisse. Utilização da Lei 8.666/93 pelos órgãos públicos. **Revista científica FESA**, vol. 1, n. 7, pp. 81-92, ago, 2021.

MBENGUE, Ababacar. Le fonctionnement dual des organisations. **Revue française de gestion**, vol. 114, pp. 27-38, 1997.

MEER-KOOISTRA, Jeltje van der; VOSSELMAN, Ed. Management control of inter@rm transactional relationships: the case of industrial renovation and maintenance. **Accounting, Organizations and Society**, vol. 25, pp. 51-77, 2000.

MÉNARD, Claude. The economics of hybrid organization. **Journal of Institutional and Theoretical Economics – JITE**, vol. 160, n. 3, pp. 345-376, 2004.

MÉNARD, Claude. A new institutional approach to organization. In: Ménard, Claude., & Shirley, M. M. (Eds.). **Handbook of New Institutional Economics**. New York: Springer, 2005.

MERCHANT, Kenneth A.; VAN DER STEDE, Win A. **Management Control Systems: performance measurement, evaluation and incentives**. 2^o ed. England: Pearson Education Limited, 2007.

MIRANDA, Wender Fraga; MENDES, Alcindo Cipriano Argolo; SOUZA, Gustavo José Padula de; ZUCCOLOTTO, Robson. A economia dos custos de transação através do desenvolvimento da reputação favorável. In: 10^o Congresso USP de Controladoria e Contabilidade, São Paulo, SP, 2010.

MOHR, Zachary (review). Accounting in Networks. Hkan Hkansson, Kalle Kraus and Johnny Lind. **International Public Management Review**, vol. 17, n. 2, 2010.

MOORES, Ken; YUEN, Susana. Management accounting systems and organizational configuration: a life-cycle perspective. **Accounting, Organizations and Society**, vol 26, pp. 351-389, 2001.

MOTA, Aline Fonseca. **Estudo dos fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos no IFNMG - Campus Montes Claros**. 2017. 103f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, Salvador, 2017.

MOURITSEN, Jan; HANSEN, Allan; HANSEN, Carsten Ørts. Inter-organizational controls and organizational competencies: episodes around target cost management/functional analysis and open book accounting. **Management Accounting Research**, vol. 12, pp. 221-244, Aug., 2001.

NEVES, Marco Fava. The relationship of orange growers and fruit juice industry: an

overview of Brazil. **Journal for the Fruit Processing and Juice Producing European and Overseas Industry**, vol. 9, n. 4, pp. 121-125, 1999.

NEVES, Marco Fava. Um modelo para construir ou revisar contratos em redes de empresas (network). **Revista de Economia e Administração**, vol. 1, nr. 2, pp. 68-86, 2002.

NEVES, Tiago Roberto Lopes das. **Terceirização de serviços no setor público e os mecanismos de controle gerencial para cooperação e coordenação de atividades**. 2020. 91f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

NEVES, Tiago Roberto Lopes das; GASPARETTO, Valdirene. Controle e monitoramento de contratos terceirizados no setor público: a perspectiva de gestores e fiscais de contratos de um órgão público federal. **Revista Brasileira de Administração Científica**, vol.11, nr.1, pp. 111-126, 2020.

NISIYAMA, Edelcio Koitiro; OYADOMARI, José Carlos Tiomatsu. Sistemas de controle gerencial e o processo de inovação. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, vol. 9, n. 1, pp.106-125, Jan/Mar, 2012.

NÓBREGA, Marcos. Contratos incompletos e infraestrutura: contratos administrativos, concessões de serviços públicos e PPPs. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico**, n. 18, maio/jun/jul, 2009.

NÓBREGA, Marcos. Riscos em projetos de infraestrutura: Incompletude contratual; concessões de serviço público e PPPs. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 8, n. 28, jan/mar, 2010.

OITICICA, Thatiana Pedroso Pereira Monteiro; BARBOSA, Milka Alves Correia. Trajetória da gestão por competências na administração pública: um enfoque no contexto da reforma administrativa do estado brasileiro. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 12, n. 2, pp. 147-160, 2021.

OLK, Paul; RING, Peter Smith. Strategic Alliances and Firm-Based Legitimacy. **Corporate Reputation Review**, vol. 1, nr. 2, pp.128–32, 1997.

OTLEY, David. Extending the boundaries of management accounting reserarch: developing system for performance management. **British Accounting Review**, Vol 33, pp. 243–261, 2001.

OUCHI, Willian G. Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. **Management Science**, vol 25, n. 9, sept, 1979.

PACHECO, Ezequiel Nunes; KRONBAUER, Clóvis Antônio; LEITE, Edileia Gonçalves; DANTAS, Vilmar Secundina. Terceirização de Serviços no Setor Público: uma análise sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação. XXV Congresso Brasileiro de Custos –

Vitória, 12 a 14 nov., 2018.

PANOSSO, Alceu; CAMACHO, Reinaldo Rodrigues; ESPEJO, Marcia Maria dos Santos Bortolucci; ABBAS, Katia. Influência das prioridades estratégicas na adoção de ferramentas de controle gerencial e no desempenho: um estudo empírico em empresas industriais paranaenses. Paraná: **Universidade Estadual de Maringá**, vol. 39, n. 2, pp. 1-25, maio/ago, 2020.

PEREIRA, Flora Regina Camargos. **A função social da propriedade pública e o patrimônio da União destinado às forças armadas**. 2017.151f. Dissertação (Mestrado) - Instituto Brasiliense de Direito Público. Escola de Direito de Brasília – EDB, Brasília, 2017.

PEREZ-FREIJE, Javier; ENKEL, Hellen. Creative Tension in the Innovation Process: How to Support the Right Capabilities. **European Management Journal**, Vol. 25, n. 1, pp. 11–24, Feb. 2007.

PETERSEN, Ole Helby; BAEKKESKOV, Erik; POTOSKI, Matthew; BROWN, Trevor L. Measuring and Managing Ex Ante Transaction Costs in Public Sector Contracting. **Public Administration Review**, vol. 79, n. 5, pp. 641–650, 2019.

PONDÉ, João Luiz; FAGUNDES, Jorge; POSSAS, Mario. Custos de transação e política de defesa da concorrência. **Economia Contemporânea**, nr 2, Jul/Dez, pp. 116 – 135, 1997.

POPPO, Laura; ZENGER, Todd. Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? **Strategic Management Journal**, vol. 23, p. 707-725, 2002.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

PROVAN, Keith G.; SYDOW, Jörg. Evaluating Inter-organizational Relationships. In: **The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations**. Oxford University Press Inc., CROPPER, Steve; EBERS, Mark; HUXHAM, Chris; RING, Peter Smith. (org), New York, 2009.

QUINTART, Aimable; ZISSWILLER, Richard. **Teoria Financeira**. Lisboa: Editora Caminho S.A., 1985.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia de pesquisa aplicada às ciências sociais. In: BEUREN, Ilse Maria; LONGARAY, André Andrade; RAUPP, FabianoMaury; SOUSA, Marco Aurélio Batista de; COLAUTO, Romualdo Douglas; PORTON, Rosimere Alves de Bona. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, pp. 76-97, 2004.

REGAN, Patricia B. On-the-Job training, layoff by inverse seniority, and the incidence of unemployment. **Journal of Economics and Business**, vol. 44, pp. 317-324, 1992.

REUER, Jeffrey J., ARIÑO, Africa; Strategic alliance contracts: dimensions and determinants of contractual complexity. **Strategic Management Journal**, vol. 28, pp. 313–330, 2007.

RING, Peter Smith; VAN DE VEN, Andrew H. Structuring cooperative relationships between organizations. **Strategic management journal**, vol. 13, n. 7, pp. 483-498, 1992.

RODRIGUES, Pedro Artur Leite. **As relações interorganizacionais em programas públicos: um estudo de caso no programa sistema integrado de monitoramento de fronteiras – SisFron**. 2021. 98f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração Pública. Instituto Brasileiro de Ensino, Pesquisa e Desenvolvimento. Brasília, 2020.

ROSE-ACKERMAN, SUSAN. What does “governance” mean? **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, vol. 30, pp. 23-27, 2017.

SALGADO, Julia. Microempreendedor individual e a noção de cidadania empresarial. **Revista Mídia e Cotidiano**, vol. 15, nr. 1, Jan/Abr, pp. 192-212, 2021.

SALVADOR, Evilasio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 18, n. 1, Jan/Jun, pp. 15-32, 2014.

SANTOS, Leonardo Lemos da Silveira; SILVEIRA, Rafael Alcadipani da. Por uma Epistemologia das Práticas Organizacionais: A contribuição de Theodore Schatzki. **O&S**, Salvador, v. 22, n. 72, pp. 79-98, jan/mar, 2015.

SANTOS, Natália Maria Leal; ANDRADE, Daniela Meirelles; LIMA, Juvencio Braga de. Valores Públicos e Contratação de Serviços Terceirizados: Desafios no Setor Público. **Administração Pública e Gestão Social**, vol. 11, n. 3, jul/set, 2019.

SANTOS, Washington Romão dos; OLIVEIRA, Marcos Paulo Valadares de. Gestão de Riscos Relacionais, Confiança, Custos de Transação e Relacionamentos Colaborativos: Proposta de Modelo. **Revista Administração em Diálogo**, vol. 21, n. 2, Mai/Jun/Jul/Ago, pp. 191-214, 2019.

SCAPENS, Robert W. Understanding management accounting practices: A personal Journey. **The British Accounting Review**, 38, pp. 1–30, 2006.

SCHUHMANN, Ralp; EICHHORN, Bert. Reconsidering contact risk and contractual risk management. **International Journal of Law and Management**, vol. 59, n. 4, pp. 504-521, 2017.

SEURING, Stefan; MÜLLER, Martin. From a literature review to a conceptual framework for sustainable supply chain management. **Journal of Cleaner Production**, vol. 16, nr. 15, pp. 1699– 1710, 2008.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

SHANK, John K., GOVINDARAJAN, Vijay, 1992. Strategic cost management: the value chain perspective. **Management Accounting Research**, vol. 4, pp. 177–197, 1992.

SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ABREU, Carolina Lima de; COUTO, Deivissom Carlos de França. Evolução do controle interno no setor público: um estudo dos novos normativos emitidos entre 2003-2016. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, vol. 22, n. 2, pp. 20 - p. 38, maio/ago, 2017.

SILVA, Alini da; BEUREN, Ilse Maria. Efeitos dos sistemas de controle gerencial e do compartilhamento de informações no risco interorganizacional de uma rede de franquia. **Advances in Scientific and Applied Accounting**. São Paulo: v.13, n.1 p. 003-022 jan/abr, 2020.

SIMONS, Robert. The role of management control system in creating competitive advantage: new perspectives. **Management Accounting Research**, Vol. 15, n.. 112, pp. 127-143, 1990.

SIMONS, Robert. **Levers of Control**: How managers use innovative control systems to drive strategic renewal. Boston: Harvard Business School Press, 1995.

SINGH, Rajendra; BAIRD, Aaron; MATHIASSEN, Lars. Collaboration risk management in IT-enabled asymmetric partnerships: Evidence from telestroke networks. **Information and Organization**, v. 28, pp. 170-191, 2018.

SOARES, Selene de Souza Siqueira; SAES, Maria Sylvia Mecchione. Distribuição de combustível no estado de São Paulo: estruturas de governança e mecanismos complementares de coordenação. **Revista de Administração**, vol. 50, n. 2, pp. 241–253, 2015.

SOUZA, Bruno C.; ROCHA, Wellington. **Gestão de custos interorganizacionais**. São Paulo: Atlas, 2009.

SPEKLÉ, Roland F. Explaining management control structure variety: A transaction cost economics perspective. **Accounting, Organizations and Society**, vol. 26, n. 4-5, pp. 419-441, 2001.

SVÄRD, Proscovia. The impact of new public management through outsourcing on the management of government information. **Records Management Journal**, 2019.

TEIXEIRA, Hélio Janny; MARTELANC, Roy; PRADO FILHO, Luiz Patrício Cintra do. Dilemas e perspectivas da terceirização no setor público. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 17: Terceirização: solução ou problema? Florianópolis, 2008.

TESSIER, Sophie; OTLEY, David. A conceptual development of Simons' Levers of Control framework. **Management Accounting Research**, pp. 171–185, 2012.

VERGARA, Sylvia. C. Métodos de pesquisa em administração. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VIEIRA, André Luis. Gestão de contratos administrativos, **Revista de Contratos Públicos – RCP**, Belo Horizonte, ano 3, nr. 5, pp. 9-32, mar./ago., 2014.

VITA, Glauco de; TEKAYA, Arafet; WANG, Catherine L. Asset specificity's impact on outsourcing relationship performance: A disaggregated analysis by buyer–supplier asset specificity dimensions. **Journal of Business Research**, vol. 63, pp. 657-666, 2010.

WILLIAMSON, Oliver E. **Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications**, Free Press, New York, 1975.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. **Journal of Law and Economics**, vol 22, n. 2, pp. 233-261, 1979.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism**. The Free Press, New York, NY, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. Strategizing, economizing, and economic organization. **Strategic Management Journal**, vol. 12, pp. 75-94, 1991.

WILLIAMSON, Oliver E. The institutions of governance, **American Economic Review**, vol. 88, n. 2, 1998.

WILLIAMSON, Oliver E. Transaction cost economics and business administration. **Scandinavian Journal of Management**, vol. 21, nr. 1, pp. 19-40, 2005.

YANG, Pianpian; QIAN, Liping; ZHENG, Songyue. Improving performance and curtailing opportunism: the role of contractual issue inclusiveness and obligatoriness in channel relationships. **Journal of Business & Industrial Marketing**, vol. 32, n. 3, pp. 371–384, 2017.

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

ZAHERR, Akbar; VENKATRAMAN, N. Venkat. Relational governance as an interorganizational strategy: an empirical test of the role of trust in economic Exchange. **Strategic Management Journal**, v. 16, p. 373-392, 1995.

APÊNDICE 1 - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA A SER RESPONDIDO PELO ENTE PRIVADO

Olá.

Me chamo Júlio Ricardo Rezende da Costa e sou mestrando do programa de Pós Graduação em Controladoria, da Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Estou desenvolvendo uma pesquisa científica cujo tema é as relações interorganizacionais e os riscos relacionais e de desempenho que podem advir delas entre um ente privado e um público. Por isso, solicito a vossa colaboração no sentido de responder a esta entrevista de pesquisa científica.

São alguns minutos necessários para participar da entrevista, mas que farão toda a diferença no entendimento do tema.

Ao responder a entrevista, você estará autorizando a apresentação dos resultados de forma global, garantindo seu anonimato, sendo que os dados serão guardados sob a responsabilidade do pesquisador, por um período de 5 anos após o término da pesquisa, conforme Resolução CNS 466/2012, item XI f.

Conto com sua participação e desde já agradeço a atenção!

DADOS DO ENTREVISTADO
SEXO:
IDADE:
QUAL SUA FORMAÇÃO:
QUAL O CARGO QUE EXERCE NA EMPRESA:
QUAL O SETOR DE ATUAÇÃO DA EMPRESA:
QUAL TEMPO DE EXISTÊNCIA EMPRESA:
QUAL É O PORTE DA EMPRESA:
QUANTOS FUNCIONÁRIOS A EMPRESA TEM:
BLOCO 1 – Características do Contrato
1 – Como tomou conhecimento do processo licitatório sobre o espaço e destinação do local?
2 – Qual foi a expectativa, em termos de viabilidade para o negócio, em concorrer na licitação?
3 – Quais são os atores que participam da relação contratual e qual é especificamente o objeto do contrato?
4 – Como percebe o contrato com a OM quanto à inclusão de todos os termos necessários sobre como avaliar a performance contratual, com critérios pré-estabelecidos para premiar? E para punir?
5 – Como percebe o contrato com a OM quanto à inclusão de todos os termos necessários sobre os detalhes da cessão de uso?

6 - Como percebe o contrato com a OM quanto à inclusão de todos os termos necessários sobre como cooperar, coordenar e resolver conflitos entre as partes?
7 - Como percebe o contrato com a OM quanto à inclusão de todos os termos necessários sobre como encerrar a cessão de uso?
8 - Como percebe a flexibilidade e resiliência de termos nas cláusulas contratuais que são particularmente vulneráveis a um ambiente externo incerto (por exemplo, políticas de mercado e governamentais) ou recursos externos?
9 - Como percebe os contratos se especificam princípios gerais ou diretrizes para lidar com várias contingências que são susceptíveis de surgir durante a execução contratual?
10 - Como ocorre o acompanhamento da execução do contrato por parte da OM?
BLOCO 2 – Dificuldades ou oportunidades encontradas
11 - Os principais insumos adquiridos dos fornecedores são encontrados facilmente no mercado?
12 – O período de pandemia afetou o serviço prestado? Houve algum impacto (melhora/piora) em relação ao período atual?
13 – Em tempos de normalidade sanitária, quais os maiores desafios para a manutenção ou expansão dos clientes? E para manter o negócio?
14 – O que pretende fazer caso constate impactos positivos no serviço prestado? E negativos?
15 – Quais os riscos que podem ocorrer ou já ocorreram na sua relação com a OM?
16 – Havendo risco de alguma sanção, que atitudes entende que poderia tomar para minimizar tais ocorrências?
17 – Em caso de problemas com fornecedores, qual a conduta pretende adotar?
18 – Quais atitudes deve ter caso exista dificuldades em honrar o contrato ou mesmo impontualidade nos pagamentos com a OM?
BLOCO 3 - Resultados e Medição do Desempenho
19 – Existe algum valor mínimo ou máximo estipulado para a continuidade do contrato?
20 - Durante a execução do contrato, como os resultados são medidos? Estão de acordo com as normas contratuais?
21 – Quais são os indicadores de desempenho que são adotados para se medir o contrato?
22 – Os resultados obtidos na parceria com o ente público é o que esperava? Não havendo mudança contratual, pretende renovar o contrato? Vale a pena financeira e economicamente a cessão de uso para o seu negócio? Por que?
23 – Com o passar do tempo, verificou alguma lacuna contratual, a qual afetou os resultados?
24 – Os fornecedores do material utilizado para a viabilização do serviço prestado atende às suas expectativas de desempenho?
25 – Qual a sua percepção sobre a possibilidade de não se atender o desempenho esperado?
26 - Que pontos poderia acrescentar como sugestão para a elaboração de um contrato futuro?
Pode contar um pouco da sua experiência com o contrato com a OM?



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Controle Gerencial e Riscos Interorganizacionais: Um estudo entre Relações Público/Privado sob a Ótica da Teoria dos Custos de Transação

Pesquisador: JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 69606123.8.0000.9547

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DE PERNAMBUCO- UFRPE

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.234.435

Apresentação do Projeto:

As informações aqui descritas foram extraídas do arquivo

"PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2122404.pdf", submetido em 25/07/2023 e postado pelo pesquisador na Plataforma Brasil.

A presente pesquisa busca demonstrar relações interorganizacionais e os riscos relacionais e de desempenho que podem advir delas. No presente estudo, os serviços abordados são serviços auxiliares que a própria Administração pública poderia desenvolver, desde serviços alimentícios a fotográficos, todavia os custos envolvidos seriam maiores do que com a terceirização. Alguns desses serviços tem uma certa especificidade de ativos, com necessidade de conhecimento técnico como condição de participação e funcionamento do estabelecimento no certame público. A própria Organização Militar poderia desenvolver tais serviços, mas como afirmado, provavelmente haveria custos maiores, pois necessitaria habilitar pessoal interno ou alocar recursos humanos em locais não previstos, reformar os locais, preocupar-se com alvarás e licenças de outros órgãos. Ao licitar os locais, a Administração Militar consegue ao mesmo tempo angariar fundos a serem investidos na própria Força Terrestre e manter a conservação do local. Ao terceirizar os serviços, a Administração Militar está sujeita a riscos relacionais e de desempenho dos entes privados, que por um motivo ou outro podem deixar de cumprir seus deveres da relação. Desta forma, observa-se que os contratos tem um papel de grande importância como mecanismo de controle para a Administração Pública sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação. Faz-se necessário

Endereço: Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n Dois Irmãos, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE

Bairro: Recife

CEP: 52.171-900

UF: PE

Município: RECIFE

Telefone: (81)3320-6638

E-mail: cep@ufrpe.br



Continuação do Parecer: 6.234.435

demonstrar por meio de uma maior transparência em todos os atos do processo, os mecanismos de controle gerencial adotados, além de expor os procedimentos para controle da execução contratual. Desta forma, como forma de se confirmar ou não os estudos literários, torna-se imperioso discutir como acontece o processo e quais são os mecanismos de controle gerenciais envolvidos na execução de um contrato entre o ente público e o ente privado, pois afinal de contas, é dinheiro do contribuinte. Essa discussão avança por verificar os conflitos que podem existir nessas contratações, do ponto de vista do permissionário que ofertará o serviço/produto objeto do contrato, após o interesse do ente público na realização de uma licitação. Além disso, torna-se oportuno levantar mecanismos de controle gerencial que possam ajudar na melhoria do processo como um todo.

Objetivo da Pesquisa:

As informações aqui descritas foram extraídas do arquivo "PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2122404.pdf", submetido em 25/07/2023 e postado pelo pesquisador na Plataforma Brasil.

Objetivo Primário:

A pesquisa busca como objetivo geral identificar os riscos relacionais e de desempenho analisando os controles gerenciais usados para mitigá-los nas relações contratuais entre uma Organização Militar e seus cessionários sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação.

Objetivo Secundário:

No intuito do objetivo geral urge destacar os seguintes objetivos específicos:

- Caracterizar os serviços contratados nas relações interorganizacionais estudadas, sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação.
- Identificar os riscos relacionais e de desempenho das relações interorganizacionais estudadas com base na literatura e na Teoria dos Custos de Transação;
- Descrever os mecanismos de controle gerencial para as relações interorganizacionais estudadas durante as fases ex ante do contrato e execução(ex post) da contratação.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

As informações aqui descritas foram extraídas do arquivo "PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2122404.pdf", submetido em 25/07/2023 e postado pelo pesquisador na Plataforma Brasil.

Riscos:

No que se refere a riscos que possam advir aos entrevistados, este pesquisador não vislumbra

Endereço: Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n Dois Irmãos, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE

Bairro: Recife

CEP: 52.171-900

UF: PE

Município: RECIFE

Telefone: (81)3320-6638

E-mail: cep@ufrpe.br



Continuação do Parecer: 6.234.435

qualquer risco significativo, isto porque a pesquisa busca melhorar a relação entre o ente público e o privado, demonstrando mecanismos de controle como uma forma de mitigar os riscos relacionais e desempenho que podem surgir de uma relação. Poderá ocorrer apenas alguns desconfortos e cansaços em decorrência da duração da entrevista, mesmo esta sendo em ambiente com assentos disponíveis e bem ventilada, ou a escolha do entrevistado. Para mitigar qualquer desconforto, poderá ser feito pausas para descanso e ingestão de comida e bebida. Caso exista algum constrangimento por parte do entrevistado diante às perguntas apresentadas, ele poderá deixar de responder ou mesmo interromper livremente o evento. Diante esta assertiva, qualquer mácula que venha existir em decorrência da pesquisa será de responsabilidade do pesquisador ou a pessoa que deu causa a ela.

Benefícios:

Os benefícios que se pode observar com os resultados é uma possível melhora na relação entre o ente público e o ente privado, com uma possível inserção de novas cláusulas e a exclusão de outras, beneficiando ambas as partes, isto em decorrência do maior conhecimento dos riscos relacionais e de desempenho.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

A pesquisa será realizada dentro da UFRPE para o desenvolvimento da dissertação de mestrado dentro do Programa de Pós-Graduação em Controladoria da UFRPE (de acordo com as informações contidas no arquivo "Projeto_corrigeo.pdf", submetido e postado em 25/07/2023 pelo pesquisador na Plataforma Brasil). A amostra consiste de 5 proprietários de empresas ou representantes contratados por uma Organização Militar do Exército no Nordeste. A pesquisa é bastante relevante e pode trazer contribuições para ambas partes, o ente público e privado através do maior conhecimento dos riscos relacionais e de desempenho.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Vide campo "Conclusões ou pendências e lista de inadequações".

Recomendações:

Vide campo "Conclusões ou pendências e lista de inadequações".

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

O projeto atende às normas regulamentadoras do sistema CEP/CONEP/CNS/MS.

Considerações Finais a critério do CEP:

1) Ressalta-se que cabe ao pesquisador responsável encaminhar os relatórios de pesquisa, por meio da Plataforma Brasil, via notificação do tipo "relatório" para que sejam devidamente

Endereço: Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n Dois Irmãos, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE

Bairro: Recife

CEP: 52.171-900

UF: PE

Município: RECIFE

Telefone: (81)3320-6638

E-mail: cep@ufrpe.br



Continuação do Parecer: 6.234.435

apreciadas no CEP, conforme Resolução CNS n.466/12, item XI.2.d e Resolução CNS n.510/16, art.28, item V.

2) Ressalta-se que cabe ao pesquisador "manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período de 5 anos após o término da pesquisa", conforme Resolução CNS 466/2012, item XI f.

3) Em caso de alteração em projeto de pesquisa já aprovado pelo CEP, deve-se anexar na Plataforma Brasil todos os documentos que foram modificados junto com uma "carta justificativa" contendo a descrição e os motivos para a emenda conforme Resolução CNS n.º 251/97, item III.2.e. e Norma Operacional Nº 001/2013, item 2.1.H.1

4) Em caso de dúvidas, o pesquisador pode buscar as normas e resoluções emitidas pela CONEP que regulamentam pesquisas envolvendo seres humanos, disponíveis publicamente no site <http://www.cep.ufrpe.br/> (menu > normas e resoluções), assim como contactar o CEP-UFRPE através de email (cep@ufrpe.br) ou telefone (+55-81-3320.6638).

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

Tipo Documento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
Informações Básicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_2122404.pdf	25/07/2023 19:56:37		Aceito
Outros	Carta_Resposta.docx	25/07/2023 19:51:28	JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	TCLE_maiores_18_anos_ou_Emancipado_Corrigido.doc	25/07/2023 19:45:51	JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA	Aceito
Cronograma	Cronograma.docx	25/07/2023 19:35:57	JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA	Aceito
Projeto Detalhado / Brochura Investigador	Projeto_corrigido.pdf	25/07/2023 19:25:09	JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA	Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termo_Anuencia_Corrigido.pdf	12/07/2023 12:47:33	JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA	Aceito
Outros	Karla_Katiuscia_Lattes.pdf	13/06/2023 11:28:05	JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA	Aceito

Endereço: Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n Dois Irmãos, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE
Bairro: Recife **CEP:** 52.171-900
UF: PE **Município:** RECIFE
Telefone: (81)3320-6638 **E-mail:** cep@ufrpe.br



Continuação do Parecer: 6.234.435

Outros	Autorizacao_de_uso_de_dados.pdf	17/04/2023 10:03:54	JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA	Aceito
Outros	Termo_de_Compromisso_de_Sigilo.pdf	17/04/2023 09:59:42	JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA	Aceito
Outros	Curriculo_Lattes.pdf	17/04/2023 09:54:30	JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA	Aceito
Folha de Rosto	Folha_de_Rosto.pdf	17/04/2023 09:43:50	JULIO RICARDO REZENDE DA COSTA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

RECIFE, 11 de Agosto de 2023

Assinado por:
MAITE KULESZA
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Dom Manuel de Medeiros, s/n Dois Irmãos, 1º andar do Prédio Central da Reitoria da UFRPE

Bairro: Recife

CEP: 52.171-900

UF: PE

Município: RECIFE

Telefone: (81)3320-6638

E-mail: cep@ufrpe.br