

ANÁLISE DO EFEITO EDUCATIVO DAS SANÇÕES NOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL NO BRASIL

Caio César de Medeiros
Costa

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública. As bolsas foram destinadas a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais engajados às atividades da Escola. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 22 de 2017.





Análise do efeito educativo das sanções nos contratos administrativos da administração pública federal no Brasil

Autor:

Caio César de Medeiros Costa

65

Brasília
- 2019 -

Expediente

Presidente

Aline Ribeiro Dantas de Teixeira Soares

Diretor-Executivo

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Pesquisa e Pós-Graduação

Fernando de Barros Filgueiras (substituto)

Diretora de Seleção e Formação de Carreiras

Diana Magalhães de Souza Coutinho

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Diretor de Inovação e Gestão do Conhecimento

Guilherme Alberto Almeida de Almeida

Diretora de Gestão Interna

Camile Sahb Mesquita

Editor

Fernando de Barros Filgueiras

Projeto gráfico e Capa

Ana Carla Gualberto Cardoso

Revisão gráfica

Amanda Soares Moreira

Editores eletrônicos

Erica Carneiro Passos de Carvalho



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentem a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas de governo.



 *Cadernos*

Análise do efeito educativo das sanções nos contratos administrativos da administração pública federal no Brasil

Autor:

Caio César de Medeiros Costa

Catalogado na fonte pela Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C8373a Costa, Caio César de Medeiros
Análise do efeito educativo das sanções nos contratos
administrativos da administração pública federal no Brasil / Caio
César de Medeiros Costa. -- Brasília: Enap, 2019.
39 p. : il. -- (Cadernos Enap, 65)

Inclui bibliografia.
ISSN: 0104-7078

1. Administração Pública – Brasil. 2. Sanção Administrativa. 3.
Contrato Público. 4. Compras Governamentais. I. Título.

CDU 351.712

Ficha catalográfica elaborada por: Daiane da Silva Yung Valadares – CRB1/2802



Enap, 2019

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional. As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação Stricto Sensu

Coordenação-Geral de Pesquisa

SAIS – Área 2-A – 70610-900 — Brasília-DF, Brasil



Sumário

Resumo executivo	7
1. Introdução	8
2. Referencial teórico	10
2.1 Os incentivos na relação contratante e contratada	10
2.2 Condicionantes da aplicação de sanções	11
2.3 O efeito dos incentivos e a questão da aprendizagem	11
2.4 A fiscalização e a utilização de incentivos no ordenamento jurídico sobre licitações no Brasil	13
3. Aspectos metodológicos	15
3.1 Estratégia empírica qualitativa	15
3.1.2 Técnica de análise de dados qualitativos	15
3.2 Estratégia empírica quantitativa	16
3.2.1 Análise do efeito educativo das sanções e seus condicionantes	16
4. Resultados e discussões	20
4.1 O papel das sanções na percepção dos atores envolvidos no processo de gerenciamento de contratos	20
4.1.2 Categoria do uso das sanções	22
4.1.3 Categoria papel das sanções	24
4.1.4 Análise de conteúdo da categoria efeitos das sanções	25
4.2 Descrevendo a relação entre agente e principal no contexto da administração pública federal no Brasil	27
4.3 Análises do efeito educativo das sanções	30
4.3.1 Efeitos da aplicação de sanções	32
4.3.2 Efeito eleitoral	33
4.3.3 Efeitos da dependência	33
4.3.4 Efeitos dos relacionamentos	33
4.3.5 Efeitos das características dos fornecedores	34
5. Considerações finais	35
5.1 Implicações práticas	35
5.2 Implicações teóricas	36
5.3 Eficiências e sugestões para estudos futuros	36
6. Referências bibliográficas	37
7. Anexo	39



Resumo executivo

As compras públicas correspondem a uma parcela importante na economia e possuem um papel importante para a prestação de serviços e de disponibilidade de bens por parte da administração pública. De modo a dirimir problemas no âmbito da relação entre agente e principal, uma série de mecanismos podem ser utilizados, dentre eles os incentivos. Assim, os incentivos são trazidos de modo a garantir um alinhamento de objetivos e se coloca como um importante mecanismo de *accountability*.

Considerando o papel dos incentivos, especificamente das sanções, no gerenciamento de contratos e de modo a verificar a relação entre a aplicação dos incentivos de menor poder e a melhora do desempenho do fornecedor para além do contrato no qual ele foi aplicado, este estudo responde a seguinte questão: **as sanções geram um efeito educativo?**

Sob a luz do referencial teórico que versa sobre as questões relacionadas ao papel do incentivo na relação entre contratante e contratadas, abordam-se os destaques da literatura acerca dos condicionantes da aplicação de sanções, além de se tratar do efeito dos incentivos e da questão da aprendizagem. A partir dessas discussões, verificou-se que distintos são os fatores que influenciam na decisão de se valer das sanções enquanto mecanismo de gerenciamento de contratos, fatores que, por sua vez, podem, a partir do conhecimento do fornecedor, influenciar no efeito esperado das sanções.

Com referência à questão metodológica, este estudo possui uma estratégia: este trabalho se vale de uma estratégia empírica mista de triangulação concomitante, ou seja, as etapas qualitativa e quantitativa, desde a coleta à análise, são realizadas de forma simultânea e, posteriormente, os resultados de dados comparados são realizados.

Na etapa qualitativa foram realizadas onze entrevistas semiestruturadas com os atores envolvidos no processo de gerenciamento de contratos, cuja amostra foi definida por meio da técnica de amostra conhecida como bola de neve.

A partir da análise de conteúdo realizada com base nas entrevistas supracitadas, verificaram-se entendimentos distintos tanto acerca da utilização das sanções quanto dos resultados oriundos da mesma. Essas distorções de visões se concentram em duas orientações que podem ser classificadas, de acordo com a literatura, a partir da visão das relações estabelecidas, sendo a primeira delas a de que os mecanismos devem seguir as interações

baseadas em contratos que possuem um alto nível de detalhamento. Por outro lado, um segundo ponto de vista é baseado na ideia de que as relações devem ser baseadas em confiança recíproca. No primeiro caso, as sanções se colocam como efetivas; na segunda visão, na percepção dos atores, as sanções não seriam efetivas.

A análise quantitativa, que teve por base a totalidade dos dados disponíveis no *Data Warehouse* do Ministério do Planejamento, envolve dados em sua maioria a partir de 2002, sendo verificado um conjunto menor de dados de anos anteriores. A partir da totalidade dos dados e com embasamento no referencial teórico, foram construídos dois modelos estimados por meio da técnica de regressão logística.

Os parâmetros estimados permitiram demonstrar a associação estatisticamente significativa da ocorrência das chamadas sanções brandas com as consideradas de maior, diminuindo a probabilidade de ocorrência das de maior poder e que indicam problemas graves no comportamento do fornecedor quando se consideram pesadas as sanções que envolvem suspensão e proibição de contratar com a administração pública. Tal questão permite inferir que as sanções brandas, assim como as multas, geram um efeito educativo ao se relacionar de forma negativa com a ocorrência de sanções mais pesadas. Todavia, quando se consideram as multas como sanções pesadas, os resultados invertem e as advertências se associam de forma positiva à ocorrência do conjunto de sanções pesadas. Tal resultado pode ser fruto da preponderância das multas no conjunto de sanções pesadas, denotando que as sanções brandas não diminuem a probabilidade de ocorrência de problemas menores, passíveis de serem punidos com multa.

Somam-se a esses achados um conjunto de outros que apontam, entre outros aspectos, o efeito de características do fornecedor, da relação entre contratante e contratado, bem como do órgão contratante como sendo determinantes no desempenho, aqui mensurados por meio da ocorrência de sanções pesadas, demonstrando a necessidade de se gerenciar esses aspectos, quando possível, no sentido de se garantir uma melhor execução do contrato.

Como conclusão, o estudo demonstra a pertinência na utilização das sanções de menor poder ao demonstrar que seus efeitos perpassam o contrato no qual é utilizada, diminuindo a ocorrência de problemas sérios, mesmo quando considerada uma possível leniência, como expresso na literatura.

1. Introdução¹

As compras públicas representam uma parcela importante da economia no Brasil, perfazendo um total de aproximadamente 10% do Produto Interno Bruto brasileiro (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2012). Essa substancial parcela faz com que a realização de um processo de compras e de contratualização eficientes seja fundamental para que o Estado cumpra de maneira hábil a sua função alocativa. Assim, a ocorrência de problemas nesse processo pode levar a grandes prejuízos ao Estado no cumprimento de seu papel.

Os problemas que ocorrem nesse contexto são oriundos, entre outros pontos, da racionalidade limitada (LAMBRIGHT, 2009) e da complexidade dos contratos, que possibilitam a divergência de objetivos entre o principal e o agente que buscam maximizar a sua utilidade (JENSEN; MECKLING, 1976).

Tais questões ocorrem em grande parte das relações envolvendo um agente (executa) e um principal (contratante), em especial na contratação de obras e serviços complexos em que a dificuldade em se verificar o desempenho do agente catalisa a ocorrência dos chamados problemas de agência (ARROW, 1963).

Os incentivos são trazidos a esse contexto, de modo a garantir um alinhamento de objetivos, destacando-se como um mecanismo importante da *accountability* dos contratos (GIRTH, 2014).

Apesar dessa importância, a utilização dos incentivos não é algo determinístico, e a decisão de utilizar os mesmos parte, entre outros pontos, de um *trade-off* entre o custo e o benefício esperados de sua utilização, como aborda Miller & Whitford (2006)

Essa mesma análise – *trade-off* – ocorre também na definição da aplicação dos chamados incentivos negativos (sanções), todavia, na questão do custo de aplicação desses incentivos devem ser considerados outros fatores, como os possíveis atrasos na execução do contrato e

até mesmo a necessidade de se realizar outro processo licitatório.

Nessa direção, as sanções podem imputar ao Estado não somente um custo financeiro, mas também um custo social, dado que no setor público o bem-estar social é frequentemente associado a quão rápido o bem público é entregue (LEWIS; BAJARI, 2011). A despeito desse alto custo associado à sua aplicação, as sanções buscam cumprir um papel igual ao dos demais incentivos, ou seja, o de garantir a execução do contrato e de evitar possíveis prejuízos à administração pública.

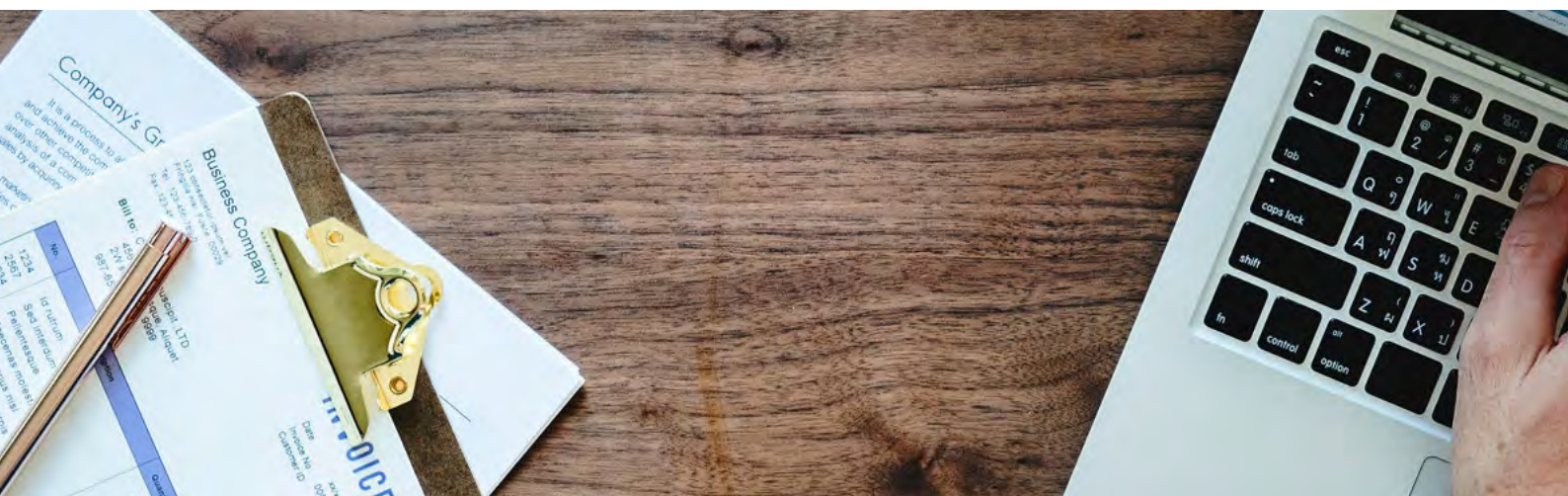
Apesar dessa importância, a literatura não se debruça sobre o tema, deixando lacunas acerca dos aspectos relacionados à sua utilização, bem como sobre o seu real efeito. Tendo em vista o que ocorre com os efeitos dos incentivos positivos, espera-se que as sanções possam induzir um comportamento similar ao verificado por Friedman e Kelman (2007), de que os esforços realizados para obter os incentivos trazem ganhos de produtividade para além do contrato no qual o mesmo foi utilizado.

Considerando as questões trazidas anteriormente, torna-se relevante analisar se o agente modifica o seu comportamento a partir do recebimento das sanções, podendo dessa forma inferir acerca de um possível efeito educativo das sanções. Dado que as sanções, enquanto mecanismos de controle, podem ser encaradas como sinalizações de que o principal não está satisfeito com o contratado, surge então a seguinte questão: **as sanções geram um efeito educativo?**

Para permitir as análises objetivadas, necessita-se conhecer a realidade da aplicação das sanções no Brasil; para isso foram realizadas entrevistas com os gestores de contrato, fiscais e autoridades de modo a entender como as sanções são utilizadas no gerenciamento de contratos, para que dessa forma se torne possível testar todas as hipóteses e preencher as lacunas teóricas verificadas.

Concomitantemente, foi realizada uma análise quantitativa de modo a se descrever a utilização do incentivo negativo nos contratos firmados pela administração pública federal no Brasil, para se entenderem determinados padrões de utilização. Além disso, foi estimado o efeito das sanções

¹ O autor agradece a Aline Riquetti, Rodrigo Marques, Mateus Teixeira, Eduardo Paracêncio, Ronaldo Correa, Paulo Reis, Renato Fenili, Sandro Cabral, entrevistados, pareceristas anônimos e toda a equipe de pesquisa da Escola Nacional de Administração Pública por todo apoio essencial à construção deste trabalho.



consideradas leves no desempenho da mesma empresa em contratos posteriores ao sancionado, usando como uma *proxy* de desempenho a ocorrência de sanções consideradas como pesadas. A partir de modelos de regressão, buscou-se analisar o efeito educativo das sanções, tomando como unidade de análise as relações entre a administração pública federal no Brasil e seus fornecedores.

Discutir esse tema se torna importante também devido à necessidade de se fiscalizar os contratos e também pelo alto custo de se aplicar uma sanção no Brasil, sendo necessário buscar soluções para esses problemas. Estudar situações nas quais podem surgir problemas da agência e identificar mecanismos para dirimi-los tem sido, desde a década de 1980, o foco dos pesquisadores que analisam esse tipo de relação com base nessa teoria (EISENHARDT, 1989). Entre os mecanismos existentes encontram-se o dos incentivos, considerados como sendo uma dentre as razões extrínsecas analisadas pelo agente na decisão de cumprir fielmente o contrato (LAMBRIGHT, 2009).

É com os aspectos supracitados que este trabalho contribui, sendo conexo com a literatura que versa sobre os efeitos do uso incentivos no contexto da terceirização por parte da administração pública. Podem-se citar os estudos de Lewis e Bajari (2011), Ratto e Burgess (2003), Friedman e Kelman (2007), que analisam a relação dos incentivos com ganhos de produtividade na execução da tarefa, bem como Dalen *et al* (2006), que analisam o efeito da aplicação de sanções não monetárias, como sendo estudos que dialogam diretamente com esse.

Apesar da existência de trabalhos anteriores que analisam o efeito dos incentivos como demonstrado no parágrafo anterior, há ainda muito a ser respondido, como destacam Friedman e Kelman (2007) por meio do seguinte questionamento: “*Quais são, então, os efeitos de um incentivo de desempenho além da tarefa imediata e do período de tempo que são recompensados?*” (FRIEDMAN; KELMAN, 2007 p.1, tradução nossa).

É exatamente na resposta da questão anterior que repousa a contribuição teórica principal deste trabalho. Este estudo se diferencia de Friedman e Kelman (2007) ao analisar incentivos diferentes (negativos) em um contexto

institucional distinto, além de acrescentar ao debate outros tópicos não trazidos pelos autores.

Ao destacar os incentivos negativos é dada uma contribuição também com a discussão proposta por Miller e Whitford (2007) e Girth (2014) ao entender os fatores que se relacionam à aplicação das sanções, ampliando o debate analisando os efeitos das sanções e os condicionantes desse efeito.

Apesar da conexão com a literatura citada no parágrafo anterior e com outros trabalhos que não foram citados aqui, este trabalho agrega ao já discutido na literatura anteriormente publicada ao analisar o impacto de sanções consideradas de baixo poder e ao trazer para o cerne da questão a análise dos efeitos dos incentivos negativos em um contexto institucional distinto dos que foram anteriormente analisados.

Assim, a execução deste trabalho cumpre dois papéis importantes para a sociedade:

- a. academicamente, promove e socializa estudos que discutem a relação entre a administração pública e os seus contratados, com enfoque na utilização de incentivos para garantir um melhor desempenho na gestão desses contratos. Contribui realizando análises inéditas em estudos sobre essas temáticas, e criando a possibilidade de sanar lacunas teóricas existentes na literatura sobre tais questões;
- b. profissionalmente, amplia o ferramental das análises acerca dos incentivos utilizados pela administração pública, e divulga informações que podem contribuir para criação de novos mecanismos que possibilitem reduzir os custos de planejamento, adaptação e monitoramento dos contratos celebrados pela administração pública.

Por fim, é lícito considerar além da importância acadêmica deste estudo, o seu caráter pragmático na geração de informações que são caras tanto para gestores públicos quanto para a sociedade.



2. Referencial teórico

2.1 Os incentivos na relação contratante e contratada

Dado o aumento da terceirização por parte da administração pública, a gestão dos contratos tem sido uma etapa cada vez mais importante a partir do advento desse tipo de contratação, e conseqüentemente da ampliação da relação entre o Estado e um fornecedor nesse contexto citado. De modo a entender melhor essa relação, o modelo teórico mais utilizado é a Teoria da Agência (ARROW, 1984; LAMBRIGHT, 2009). Esse modelo destaca a relação entre dois atores, o principal (que na situação deste estudo é a administração pública) e o agente (aqui representado pelos contratados para fornecimento de bens e serviços).

A Teoria da Agência considera agentes e principais como maximizadores de utilidade, assumindo que ambos possuem uma racionalidade limitada e que podem agir de maneira oportunista (LAMBRIGHT, 2009). Eles vinculam em um comportamento corporativo, porém possuem objetivos divergentes e diferentes atitudes ao que se refere ao risco do negócio (EISENHARDT, 1989). Assim, se ambas as partes são maximizadoras de utilidade e possuem objetivos divergentes, há uma boa razão para acreditar que o agente nem sempre irá agir para o melhor interesse do principal (JENSEN; MECKLING, 1976), o que ocasiona os chamados problemas de agência.

A possibilidade desses problemas suscita a necessidade de se estabelecer formas de controle das ações do agente, a fim de evitar prejuízos ao principal, que podem ser ocasionados por ações contrárias aos seus interesses por parte do agente.

Dado que o agente é selecionado por seus conhecimentos especializados sobre determinado tema, o principal nunca deve esperar analisar completamente o desempenho do agente (ARROW, 1963), que em tese possui maiores informações sobre o objeto. Culminam desse contexto, portanto, dois principais problemas, que são o risco moral e a seleção adversa, que nesses dois casos geram diferentes trade-offs (MARVEL; MARVEL, 2009) e necessitam de diferentes mecanismos para a sua solução.

A seleção adversa, ou 'informações ocultas', refere-se a uma situação em que um agente tem a informação que o principal não possui e que afeta a sua tomada de decisão (ARROW, 1984). Em uma situação desse tipo o agente pode declarar possuir certas habilidades que ele de fato não possui, por exemplo, no momento da sua contratação, levando o principal a selecionar um agente sem as características necessárias para a realização daquela função, o que pode fazer com que o desempenho do contratado fique aquém das necessidades do principal, ou até mesmo que ele não consiga cumprir os objetivos previamente traçados.

O risco moral, por sua vez, ocorre quando a parte autointeressada age oportunisticamente para determinar

os objetivos compartilhados (VAN SLYKE, 2006). Envolve, nesse caso, ações realizadas por parte do agente que não podem ser observadas pelo principal, ou cujo alto custo de se observar, inviabilizam o controle por parte do principal. O risco moral ocorre então quando o principal não sabe exatamente como o agente tem agido.

De uma forma sucinta os problemas de agência citados anteriormente se relacionam à dificuldade de garantir que o agente atue de acordo com os interesses do principal. Apesar da existência de um acordo pré-estabelecido entre as partes, por meio de um contrato, há a dificuldade de se estabelecer um contrato completo, principalmente em se tratando de itens complexos (HART, 1995; BAJARI; HOUGHTON; TADELIS, 2014), o que dificulta o monitoramento por parte do principal.

Como as informações não são completas, tanto em relação ao monitoramento do agente quanto em relação às expectativas do principal, ilustrado pela incompletude do contrato, fica inviabilizada a proposição de mecanismos de controle que funcionem perfeitamente e que induzam o agente a ações posteriores que ele faria para o próprio interesse em outro contexto que não o da delegação (LAFFONT; MARTIMORT, 2002). Dessa forma, mecanismos de controle e de sinalização são inseridos nos contratos para garantir a execução dentro das condições pré-estabelecidas, minimizando a incerteza e o custo associados à mensuração do comportamento do agente e dos resultados produzidos pelo mesmo, que são aspectos importantes na relação entre agente e principal.

Dentre esses mecanismos, podem-se citar os incentivos, que são usados para corrigir os problemas e alinhar os objetivos. Assim uma série de incentivos tem sido cada vez mais utilizada em situações na qual uma parte (principal) quer afetar o comportamento da outra (agente) (DIXIT, 2002). Nesse diapasão, os incentivos podem se caracterizar como sendo uma das maneiras de se permitir a *accountability* do contrato (GIRTH, 2014).

Esses incentivos podem ser positivos (recompensas) ou negativos (sanções). As recompensas podem ser atribuídas pelos mais diferentes formatos, sendo as mais comuns as financeiras, os bônus e as renovações do contrato. As sanções por sua vez, também podem ser aplicadas de diferentes formas: sanções informais, notificações, multas e a proibição de contratar com a administração pública, entre outras (MARVEL; MARVEL, 2009; GIRTH, 2014).

Cabe destacar os incentivos negativos, sob os quais este trabalho se debruça. As sanções são encarradas como incentivos, e uma de suas vantagens nos contratos de desempenho é a facilidade de sua aplicação em comparação a outros tipos de incentivos cuja aplicação em alguns casos não é permitida por lei.

São distintos os tipos existentes de sanções e se diferenciam pelos seus níveis de severidade. Consideradas como sendo sanções de baixo poder, podem-se citar a persuasão (repreensão pública) e a intervenção; por sua vez, as sanções de alto poder são as multas financeiras, a suspensão temporária e a proibição de contratar com

a administração pública (MARVEL; MARVEL, 2009). No contexto brasileiro, a persuasão ou repreensão pública pode ser traduzida pela advertência.

O disposto no trabalho de Brown, Potoski e Van Slyke (2006) sintetiza o exposto neste tópico, ao afirmar que para minimizar o comportamento oportunista do agente, o governo contratante deve incorrer em custos de transação, especificar os valores pretendidos em medidas de desempenho, escrevendo contratos mais detalhados, monitorando o desempenho dos fornecedores e aplicando sanções quando necessário. Assim, as sanções devem ser usadas, mas não de uma maneira isolada e sim como um recurso adicional aos demais existentes.

2.2 Condicionantes da aplicação de sanções

A despeito das questões trazidas no tópico anterior acerca do papel das sanções na relação agente-principal, com destaque para as suas potencialidades, a diversidade de formas e a consequente facilidade na sua aplicação, a literatura nos mostra poucos trabalhos que tratam da temática, segundo a qual a relação entre falhas no desempenho do contrato e a aplicação das sanções não é determinística (DIXIT, 2002; GIRTH, 2014).

A partir do permitido em lei, os gestores públicos possuem discricionariedade para aplicar os incentivos, sejam eles recompensas ou sanções (BROWN; POTOSKI,; VAN SLYKE, 2006). Nesse sentido, Dixit (2002) argumenta que a definição da sanção deve levar em conta distintos fatores, entre eles a necessidade de se reduzir os conflitos políticos que podem advir da sua aplicação.

Uma série de aspectos influencia então na decisão dos gestores em usar tais incentivos. Visando entender melhor essa questão, alguns trabalhos se debruçaram sobre esse tópico, cita-se em especial o trabalho de Miller e Whitford, (2007) e de Girth (2014).

O trabalho de Miller e Whitford (2007) responde a questão do porquê de os incentivos não serem utilizados de forma tão frequente nos órgãos públicos. Os autores argumentam que, dada a preocupação com o “ganho” do principal, o agente público pode optar por não utilizar determinados incentivos que podem ser mais onerosos para o Estado do que o benefício advindo de sua aplicação.

Por sua vez, Girth (2014) se vale de cinco áreas para criar um modelo teórico que permita verificar se os agentes públicos se valem das sanções por desempenho insatisfatórios nos contratos de compras públicas, e entender o porquê de as sanções por desempenho serem utilizadas em determinados contratos e em outros não. A autora aponta que a aplicação da sanção está relacionada entre outros fatores ao nível de discricionariedade do responsável pela aplicação da sanção, apontando que quando a discricionariedade é maior, as sanções menos poderosas são aplicadas, mesmo a despeito do processo administrativo dispendioso. As análises empíricas feitas pela autora

demonstram ainda que a relação de confiança no contrato é outro aspecto que interfere na decisão de qual tipo de sanção aplicar.

Ampliando o debate, Girth (2014) argumenta que os políticos se valem da fiscalização dos contratos e do uso de incentivos para garantir a entrega com qualidade e a tempo, dessa forma pode-se ligar a aplicação de sanções à questão eleitoral. Dessa forma, a questão eleitoral influencia diretamente na decisão de se aplicar a sanção e em qual nível. Considerando a relação apresentada, é lícito inferir acerca do efeito do período eleitoral sobre a aplicação das sanções, em especial as sanções de alto poder.

Todavia, no contexto brasileiro, a aplicação de sanções de alto poder pode prejudicar o andamento dos contratos no sentido de prejudicar a saúde financeira da empresa, além disso, outros efeitos podem ser percebidos como, por exemplo, no número de fornecedores dispostos a negociar com a administração pública. Dessa forma, apresenta-se a seguinte hipótese:

H_{1a} : A probabilidade de ocorrência de sanções pesadas está associada à ocorrência de eleições.

Como se percebe, uma solução para os problemas na execução do contrato é especificar em detalhes questões tais como incentivos, responsabilidades e ferramentas para o monitoramento (SAPPINGTON, 1991). Todavia, a utilização dessa receita não é comum para todos os contratos, que podem usar outras funções para evitar esses problemas.

As decisões de quais instrumentos se valerem podem ser explicadas por dois pontos de vistas acerca da relação entre agente e principal. O primeiro ponto de vista é baseado na ideia preconizada anteriormente, e é utilizada para explicar a necessidade de mecanismos de controle nos contratos, de que o comprador e o fornecedor possuem interesses bastante divergentes e que estes não agem de acordo com os interesses do comprador sem a ameaça de sanção (ALMQVIST, 2001).

Em relações estabelecidas a partir desse ponto de vista, os contratos possuem um alto nível de detalhamento, incluindo as sanções e outros procedimentos aplicados em caso de não conformidade (ALMQVIST; HOGBERG, 2005). Por outro lado, um segundo ponto de vista é baseado na ideia de que ao firmarem um contrato, fornecedor e comprador agirão em estreita cooperação, e nesse caso as relações devem ser baseadas em confiança recíproca. As sanções nesse caso não seriam efetivas, sendo necessário que as partes encontrem juntas formas de resolver o problema (ALMQVIST, 2001).

As visões acerca da relação podem ser determinantes na definição de quais mecanismos devem ser utilizados para gerenciar o contrato. Tal questão pode ser explicada por Lipsky (1980), que argumenta que os gestores frequentemente precisam balancear a rigidez das regras com a flexibilidade do contexto, trazendo nesse caso um componente de subjetividade no processo de tomada de

decisão. Tal situação é incorporada no estudo de Bardach e Kagan (1982), que demonstram ser esse balanceamento um desafio para os indivíduos na condição de avaliador, situação analisada neste estudo, ou seja, quando o mesmo analisa o desempenho do contratado.

Esse balanceamento insere um componente de discricionariedade destacado no estudo de Lotta (2014), ao apontar que a discricionariedade dos agentes burocratas de nível de rua está no caso estudado pela autora em definir a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções aplicadas por sua agência. Comprovando que, mesmo que haja normas definidas, os agentes ainda possuem certa autonomia para decidir como aplicar as mesmas e inseri-las no dia-a-dia de suas atuações.

Assim, os atores podem decidir, por exemplo, valer-se exclusivamente de ferramentas explícitas no contrato na direção do exposto por Sappington (1991) ou, por outro lado, de questões informais e de recados *off the records*, possibilidades aventadas por Marvel e Marvel (2009) e Girth (2014), dando por exemplo um aviso verbal sobre determinadas falhas, ou até não lançar mão de nenhum mecanismo.

Além dos avisos emitidos de maneira verbal e não registrados na documentação do contrato, a administração pode lançar mão de outros aspectos de maneira informal, como, por exemplo, a reputação, que pode ser encarada como um elemento importante na redução dos custos de transação (SPAGNOLO, 2012). Nesse caso, a reputação pode fornecer elementos para alinhar os objetivos quando utilizado como um elemento no processo de renovação ou de rescisão contratual. Dessa forma, Dalen *et al.* (2006) aponta que ao ameaçar não renovar o contrato quando considera que a qualidade fornecida foi insatisfatória no passado, o governo pode incentivar mais as empresas a fornecer serviços de qualidade.

Assim, a decisão de se utilizarem ou não os incentivos é ampliada se tomando a decisão ainda mais complexa e discricionária a partir da inserção de outros tipos de sanção possíveis, dentre elas as sanções informais, como relatado anteriormente.

2.3 O efeito dos incentivos e a questão da aprendizagem

Os incentivos são considerados importantes mecanismos de garantia do cumprimento do contrato; assim, os gestores públicos desenham contratos utilizando incentivos para garantir o alcance dos objetivos, e se caracterizam como uma forma importante de se garantir a *accountability* no contrato. (GIRTH, 2014). Como bem destacam Friedmann e Kelman (2007), os agentes usualmente aumentam o seu desempenho em resposta a um incentivo.

Os estudos demonstram que há uma substituição do esforço seja em relação ao tempo ou em relação à tarefa (FRIEDMAN; KELMAN, 2007).

Princípios da Teoria da Agência sugerem que o medo de sanções vai motivar o agente a obter um melhor

desempenho, oferecendo maior qualidade e menor custo para não perder o contrato para um concorrente (GOLDSMITH; EGGERS, 2004; COHEN; EIMICKE, 2008). As sanções por desempenho são utilizadas como um mecanismo de controle, e fornecem uma sinalização de que o principal não está satisfeito com o desempenho do agente (GIRTH, 2014).

A respeito dos incentivos de menor poder, Lazear (1989) argumenta que incentivos fracos podem ser mais efetivos que aqueles considerados fortes, porém disfuncionais. Entretanto, tal achado se refere aos incentivos positivos, ficando necessário analisar tal questão para os incentivos negativos. Acerca destes incentivos, a literatura demonstra que a aplicação de sanções brandas pode sinalizar uma predisposição de não aplicar sanções mais pesadas, que, como destaca Girth (2014), podem denotar ameaças vazias e, dessa feita, podem comprometer o desempenho do contrato atual e diminuir a capacidade do governo de controlar o fornecedor em futuros contratos.

H_{1b}: A ocorrência de sanções brandas anteriores está associada negativamente a ocorrência de sanções pesadas em períodos posteriores a sua aplicação.

Recorre-se à discussão trazida por Friedman e Kelman (2007) para explicar a criação dessa hipótese. Nesse trabalho, os autores argumentam que os incentivos podem gerar efeitos amplos, que vão além da tarefa em questão ou do período de tempo no qual os agentes aprendem e investem tempo para responder a esse determinado incentivo.

A eficácia das sanções de menor poder pode estar associada a características do agente, com destaque para a experiência do agente, como colocado no trabalho de Laffont e Tirole (1991), bem como à personalidade jurídica do contratado, já que, como demonstra Marvel e Marvel (2009), as discussões informais não se transformam em melhoria de desempenho quando aplicadas na relação entre entes governamentais.

Outro aspecto que deve ser considerado ao analisar o efeito das sanções é o fato de a mesma ser aplicada repetidas vezes. É lícito inferir que ela tende a diminuir seu efeito ao longo do tempo, já que os incentivos mudam a sua característica quando aplicados repetidas vezes.

Nesse sentido, Marvel e Marvel (2009) mostram que as discussões informais (persuasão), um tipo de incentivo de baixo poder, vão perdendo a sua efetividade ao longo do tempo, podendo dessa maneira ser necessária a aplicação de sanções de alto poder a partir de certo ponto do relacionamento. Nessa direção, espera-se que as experiências passadas realizam uma função de influência nas expectativas futuras, em situação semelhante à apontada por Ingram (1977).

Dessa forma, a repetição de uma sanção de menor poder pode ampliar o destaque de Girth (2014) acerca das sanções brandas denotarem uma ameaça que não se cumpriu e, dessa forma, pode influenciar no comportamento do agente que continua a se repetir devido à percepção de leniência do principal. As sanções brandas repetidas podem servir como um identificador de um fornecedor

com características que não serão sanadas e que levarão a problemas maiores, identificados aqui pela ocorrência de sanções pesadas.

Assim, surge a hipótese de número 2 deste tópico.

H_{2b}: Quanto maior o número de sanções brandas em períodos anteriores, maiores as probabilidades de ocorrência de problemas graves na execução do contrato.

Outros estudos apontam que uma série de fatores pode interferir na aplicação das sanções (OSBORNE; GAEBLER, 1992) e, conseqüentemente, no seu efeito educativo, e contribui para incitar a discussão a respeito das heterogeneidades existentes no tratamento dado pela administração pública a certos agentes quando da decisão ou não de se aplicar uma sanção.

A competição do setor se coloca como sendo um desses fatores: baixa competição pode se traduzir na falta de interessados em ter relações com o governo (para aquele determinado tipo de contrato), o que pode influenciar a relação de dependência do contratante para com o contratado, o que pode tornar o governo incapaz de sancionar o contratado, reduzindo, quando aplicado, o poder de sinalização das sanções brandas, que devem vir acompanhadas de uma sinalização clara do principal acerca da possibilidade de uma punição de maior poderio (GIRTH, 2014). Nessa direção, a autora demonstra que, nesses casos, o fiscal evita sancionar o contratado, entre outros pontos, por saber que, caso ocorra a sanção em uma próxima licitação, a concorrência possa ser ainda menor. Assim, evitam-se as sanções pesadas com receio de não encontrar novos fornecedores.

Essa dependência pode ser ainda verificada em situações na qual o agente tem um grande número de contratos com o principal e a aplicação de uma punição pesada pode significar problemas para os demais contratos, já que a aplicação de sanções pesadas poderia levar a empresa a problemas e, em última instância, até ao encerramento das atividades. Dois tipos de análise se tornam importantes a partir da discussão anterior oriunda do debate acerca da concentração de poder, seja por parte do agente, seja por parte do principal.

H_{b3}: Quanto maior a dependência do principal em relação ao agente menor a probabilidade de ocorrência de sanções pesadas

H_{b4}: Quanto maior a dependência do agente em relação ao principal está maior a probabilidade de ocorrência de sanção pesada.

Assim, a dependência pode diminuir ou ampliar o efeito das sanções brandas, no sentido de melhorar o desempenho a partir das mesmas. Todavia, a aplicação de sanções pesadas utilizadas aqui como *Proxy* de desempenho também pode ser influenciada por meio da modificação do comportamento do principal na utilização desse mecanismo, inserindo o componente da leniência na relação, aspecto que dirigiu a construção das hipóteses anteriormente testadas.

Características da relação, tais como tempos de relacionamento, são também relevantes nesse processo de controle e de punição discutido aqui. Relacionamentos anteriores podem ser associados à confiança, que é influente no processo de acordo entre as partes envolvidas (VAN SKYLE, 2006). Ainda nessa direção, Williamson (1979) argumenta que as organizações são mais engajadas em relacionamentos de troca de longo prazo.

Nesse caso, fornecedores que possuem um histórico de relacionamento maior com a administração pública provavelmente serão punidos com menos rigor, o que pode ser relacionado a um efeito menor das sanções, já que tende a se traduzir em uma sensação de falta de punição, ou pelo fato de que durante esse relacionamento as expectativas já estão mais claras, diminuindo a necessidade de utilização de incentivos de alto poder.

Considerando que relacionamentos duradouros tendem a ser mais valorizados por ambas as partes, o efeito pode ser visualizado também em outro sentido, fazendo com que o agente se esforce mais a partir do indicativo do principal.

H_{bs}: Quanto maior o histórico de relacionamento menor a probabilidade de ocorrência de sanções mais severas

As hipóteses trazidas anteriormente servem, entre outros pontos, como controles para testar a hipótese principal deste estudo, apresentada como a hipótese de número um do segundo tópico desse referencial.

2.4 A fiscalização e a utilização de incentivos no ordenamento jurídico sobre licitações no Brasil

A exigência de processo licitatório é estabelecida pela Constituição Federal, que, em seu artigo 37, inciso XXI, faz menção expressa à obrigatoriedade da licitação (BRASIL, 1988). Além dessa, outras menções são feitas também no *caput* do artigo 175 e no inciso XXVII do artigo 22; a inclusão do tema no texto Constitucional mostra a importância atribuída ao mesmo pelo legislador e a necessidade de se regularem as relações entre a administração pública e terceiros no Brasil.

Para o cumprimento do disposto constitucional e para garantir os interesses da sociedade, os contratos celebrados entre a administração pública e terceiros são regidos pela Lei nº 8666/93, relativa a obras, serviços e compras, e que versa acerca das modalidades de licitações e contratos administrativos, procedimentos e sanções, entre outros aspectos, entre eles as etapas de contratação, nas quais se inclui a execução, etapa na qual são dirigidos os esforços deste trabalho, mais especificamente sobre a fiscalização desse contrato.

Em uma relação agente-principal existe a possibilidade de ocorrência de diferentes problemas, dada a existência do risco-moral, da seleção adversa e de outros aspectos discutidos no tópico anterior e pelos quais se torna necessária a fiscalização, no intuito de evitar esses

problemas e, conseqüentemente, garantir o real cumprimento do contrato.

Assim sendo, desde o início da execução do contrato a administração pública está obrigada a fiscalizar o contrato e, para tanto, nomeia por meio de portaria um representante, dentre os que trabalham no departamento ou órgão requisitante, com competência técnica e conhecimentos sobre o objeto do contrato, para fiscalizar a sua execução.

A legislação é vaga acerca da definição do fiscal e, dessa maneira, os diferentes órgãos das administrações pública federal emitem manuais que demonstram os critérios para a definição dos fiscais de contratos. Em comum, os manuais apontam que os fiscais devem ser dotados de características, tais como possuírem conhecimentos técnicos acerca do objetivo contratado, não haverem sido responsabilizados em processos por irregularidades analisadas pelo Tribunal de Contas da União, não possuírem em seus registros punições advindas de atos lesivos à administração pública, além de não terem sido considerado culpados em processos criminais por crimes contra a administração pública, e a não possibilidade de ser nomeado fiscal alguém que exerça função incompatível com a de fiscal de contrato e que possua relação de parentesco com a administração da contratada (BRASIL, 2013).

A partir do perfil descrito no parágrafo anterior, a escolha pode recair sobre qualquer servidor do setor demandante do contrato. Outros aspectos interferem na escolha do fiscal, como o tempo que demanda a fiscalização de um contrato e que inviabiliza na maior parte das vezes a atuação de um servidor em mais de um contrato ao mesmo tempo; o restrito número de servidores; e o grande número de contratos.

Ao fiscal cabe anotar as questões verificadas em formulário próprio e notificar a contratada para sanar os problemas apresentados e, em caso da não solução ou da impossibilidade de se fazê-lo, o fiscal deve comunicar a seu superior que, seguindo a legislação, deverá proceder à aplicação de sanções, que podem ser: multa, rescisão de contrato, suspensão temporária por prazo não superior a dois anos e declaração de inidoneidade, mostrando aqui o papel chave desempenhado pela fiscal na determinação da sanção aplicada.

Adicionalmente ao já apontado, o fiscal é responsável por conferir desde a adequação do quantitativo de materiais e de funcionários que estão prestando serviços, quando for o caso, até as anotações na Carteira de Trabalho e previdência Social, garantindo o fiel cumprimento das obrigações assumidas pela contratada quando da assinatura do contrato.

Algumas obrigações são inerentes à função do fiscal, como conhecer o inteiro teor do contrato, acompanhar rotineiramente a execução dos serviços prestados, de modo a propor uma solução tempestiva para sanar qualquer problemas existente, além de fiscalizar a qualidade dos materiais e empregados e dos serviços executados, zelando pela qualidade e pelo interesse da administração pública, devendo o mesmo se atentar ao fato de que possui responsabilidade administrativa, civil e penal sobre os atos que praticar e da necessidade

de garantir os princípios da administração pública apresentados na Constituição Federal 1988.

Dentro do contexto da fiscalização abordado neste tópico, surgem as sanções previstas pelo arcabouço jurídico brasileiro acerca das compras na relação aqui tratada. O artigo 87 da Lei nº 8666/93 (BRASIL, 1993) prevê as sanções aplicáveis ao contrato referente ao desempenho do mesmo. Essas sanções são listadas em um total de quatro, quais sejam:

- I. Advertência;
- II. Multa, na forma prevista no instrumento convocatório ou no contrato;
- III. Suspensão temporária de participação em licitação e impedimento de contratar com a administração, por prazo não superior a 2(dois) anos;
- IV. Declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concebida sempre que o contratado ressarcir a administração pelos prejuízos resultantes e após o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior (BRASIL, 1993).

No trabalho de Amorim (2017), o autor destaca que anterior à aplicação das sanções, o devido processo administrativo deve ser instaurado, respeitando-se o contraditório e a ampla defesa. Além disso, o autor argumenta que o arbitramento da sanção deve considerar o princípio da proporcionalidade e em face do comportamento do particular, bem como a existência de prejuízos concretos que são oriundos da conduta realizada pelo contratado.

3. Aspectos metodológicos

Para atender ao proposto, responder ao problema trazido e preencher as lacunas teóricas apresentadas, este trabalho se vale de uma estratégia empírica mista de triangulação concomitante, ou seja, as etapas qualitativa e quantitativa, desde a coleta à análise, são realizadas de forma simultânea, e posteriormente os resultados das análises de dados são comparados. Considerando tal questão, as estratégias empíricas serão apresentadas para as duas etapas da pesquisa de forma separada.

3.1 Estratégia empírica qualitativa

Para cumprir as etapas propostas neste relatório e permitir conhecer a percepção dos atores envolvidos sobre a utilização das sanções enquanto mecanismo gerencial, optou-se por uma pesquisa qualitativa.

A definição de metodologia de cunho qualitativo se deve à necessidade de descrever a complexidade de determinado fenômeno, que, como percebido em estudos anteriores, carrega um componente subjetivo e necessita de uma visão holística. Além disso, os estudos qualitativos foram utilizados em variados estudos acerca da temática aqui analisada. (GIRTH, 2014)

Foram realizadas 11 entrevistas semiestruturadas, abordando aspectos relacionados à experiência do entrevistado no gerenciamento do contrato e quais os mecanismos eram utilizados pelos mesmos de modo a dirimir problemas de agência verificados na relação. As entrevistas foram realizadas de forma presencial no local de trabalho dos entrevistados. Os entrevistados foram definidos através da amostragem com base em cadeias de referência em um procedimento conhecido como amostragem em bola de neve. Nessa técnica, os participantes iniciais indicam outros participantes e assim sucessivamente (ALBUQUERQUE, 2009). As entrevistas foram realizadas continuamente até que fosse encontrado um ponto de saturação, no qual os entrevistados passam a repetir o conteúdo já trazido anteriormente.

As entrevistas foram realizadas durante o período de novembro de 2017 a fevereiro de 2018, junto a fiscais administrativos e técnicos, gestores e autoridades indicados primeiramente pelos elementos centrais da rede (sementes) e depois pelos colegas de trabalho entrevistados em um primeiro momento. Participaram do estudo servidores efetivos de órgãos do Poder Executivo federal. Todos esses servidores têm experiência acima de três anos (período do estágio probatório) no gerenciamento de contratos e atuam ou atuaram no dia-a-dia em algumas das funções envolvidas nesse processo.

A definição dos atores a comporem o estudo se baseou na publicação de Brasil (2015), que, entre outros aspectos, enumera os participantes do processo de gestão de contratos.

Quadro 1 – Perfil dos Entrevistados

Função	Entidade	Código
Superintendente de Engenharia	Empresa Pública	E1
Superintendente de Licitações e Contratos	Empresa Pública	E2
Fiscal	Administração Direta 1	E3
Fiscal	Administração Direta 1	E4
Gestor de contratos	Administração Direta 1	E5
Fiscal	Administração Direta 2	E6
Gestor de contratos	Administração Direta 2	E7
Chefe de Divisão – Licitação compras e Contratos	Administração Direta 2	E8
Chefe-adjunto Departamento de infraestrutura e gestão patrimonial	Autarquia	E9
Assessora do Departamento de infraestrutura e gestão patrimonial	Autarquia	E10
Fiscal/Gestor	Autarquia	E11

Fonte: Elaboração própria – Resultados da pesquisa

Assim, seguindo parte dos procedimentos apontados em Valadares (2016), as entrevistas foram gravadas e transcritas da linguagem oral, em um procedimento de transcrição literal, mantendo vícios, repetições, expressões regionais e outros aspectos fundamentais para a compreensão do trazido pelo entrevistado. Foram tomados cuidados no sentido de preservar a identificação de servidores e fornecedores, de modo a garantir o compromisso da confidencialidade.

3.1.2 Técnica de análise de dados qualitativos

Os dados foram analisados seguindo a técnica de análise de conteúdo. A adequação da técnica em questão é trazida por Valadares (2016), que se vale dessa técnica para compreender determinados elementos cujos dados coletados serviram de base para a geração das categorias analíticas teórico-empíricas, aspecto similar ao realizado neste estudo.

Trazendo então o entendimento mais comumente utilizado na literatura, oriundo da discussão da autora Bardin (2011), a análise de conteúdo é uma técnica de pesquisa que se vale de uma descrição objetiva e sistemática do conteúdo manifesto das comunicações.

Foram definidas então as categorias analíticas que irão subsidiar a discussão dos resultados, tendo por base uma definição qualitativa das características que mais sobressaem durante a análise dos dados. Cumpre destacar que as categorias em questão se caracterizam como sendo não-apriorísticas. Subcategorias e unidades de análise emergiram da análise das entrevistas, dentre as características que mais se sobressaíram nos dados analisados.

No Quadro a seguir, as categorias de análise são apresentadas e descritas.

Quadro 2 – Categorias analíticas do estudo

Categoria	Descrição
Ferramentas para o gerenciamento de contratos	Considera as ferramentas utilizadas para garantir que a execução do contrato esteja de acordo com o estabelecido em contrato.
Uso de sanções	Indica os aspectos relacionados à aplicação das sanções, destacando os que facilitam a sua aplicação e os fatores que dificultam a sua aplicação no contexto aqui estudado.
Papel das sanções	Destaca qual a proposta da administração com a aplicação da sanção.
Efeitos da utilização das sanções	Análise pela possibilidade de gerar efeitos distintos no desempenho da contratada, que pode gerar distintos significados em termos de relacionamento com a administração pública a partir da sua utilização.

Fonte: Resultados da pesquisa – Elaboração própria

As categorias trazidas no Quadro são os aspectos basilares da discussão e das análises realizadas, a partir delas foram verificadas as subcategorias, bem como as unidades de análise utilizadas.

3.2 Estratégia empírica quantitativa

3.2.1 Análise do efeito educativo das sanções e seus condicionantes

Para verificar o efeito educativo das sanções, o estudo propõe uma análise quantitativa baseada em dados oriundos do API compras governamentais, do Governo Federal, no qual constam dados abertos das compras públicas realizadas por órgãos usuários do Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (Siasg).

Foi analisada a totalidade de dados disponíveis no DW Siasg/Comprasnet disponíveis somente para órgãos Sisg.

A unidade de análise foram os fornecedores em suas múltiplas relações com o contratante, assim considerando a possibilidade de distintas ocorrências em um único contrato. O número total de observações foi de 4084094. Tal estratégia foi realizada devido à impossibilidade de vincular uma determinada sanção a um contrato específico, dessa forma buscou-se uma aproximação relacionando contratado à contratante em um período T, definido tanto na base que contém informações de contratos como na que contém dados de sanções.

Considerando o efeito educativo das sanções como demonstrado na seção anterior, o efeito das sanções sobre o desempenho das empresas pode ocorrer em diferentes períodos de tempo, como demonstrado na Figura 1 a seguir.

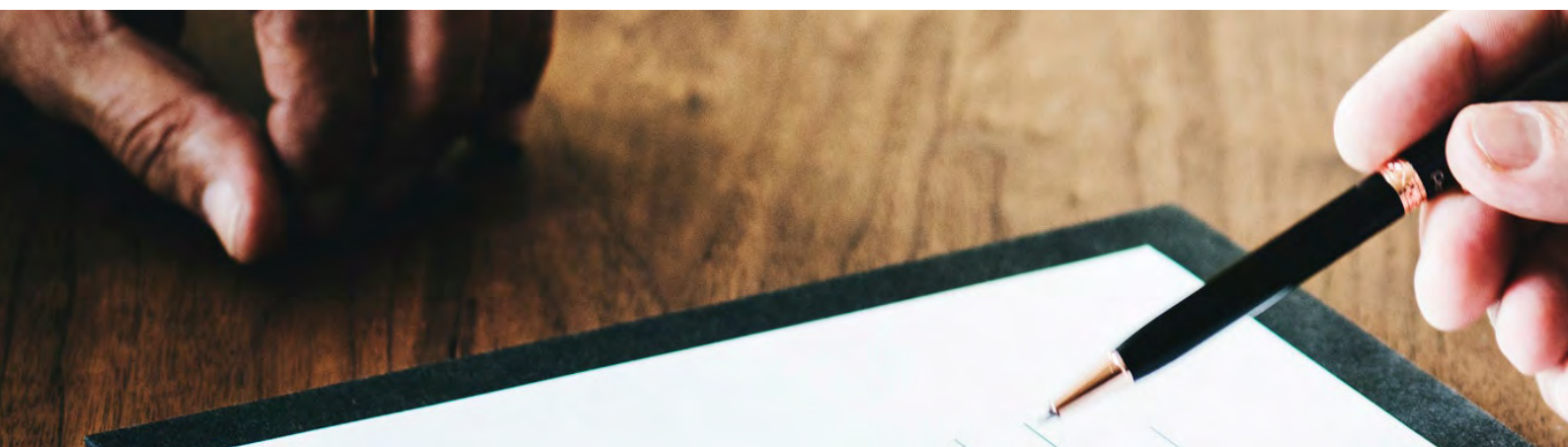
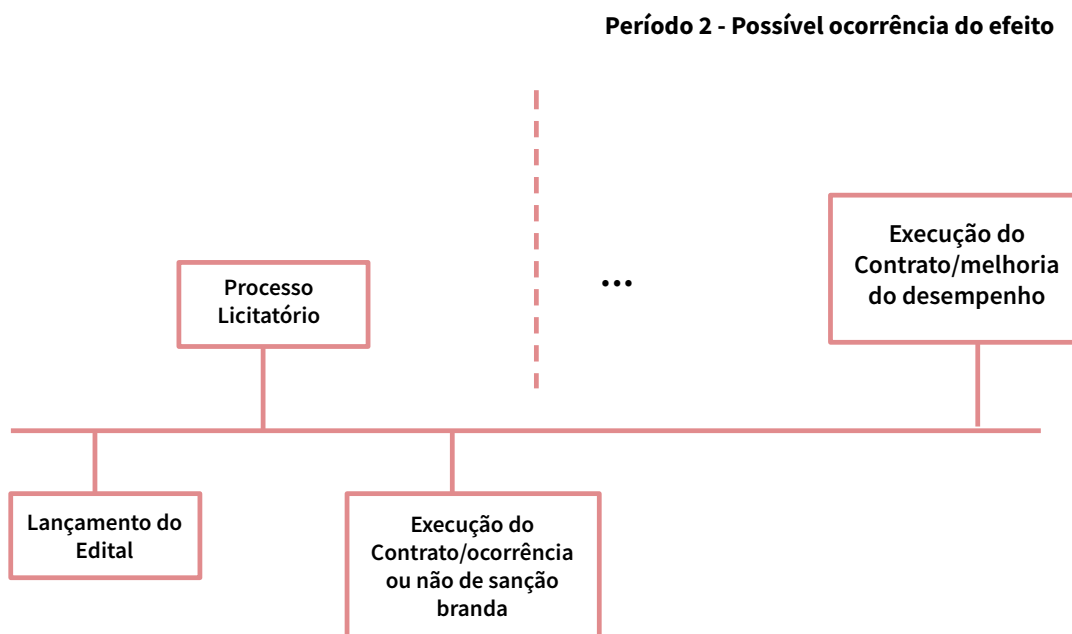


Figura 1 - Linha do tempo da ocorrência do efeito educativo



Fonte: Elaboração própria, com base em Brasil (1993)

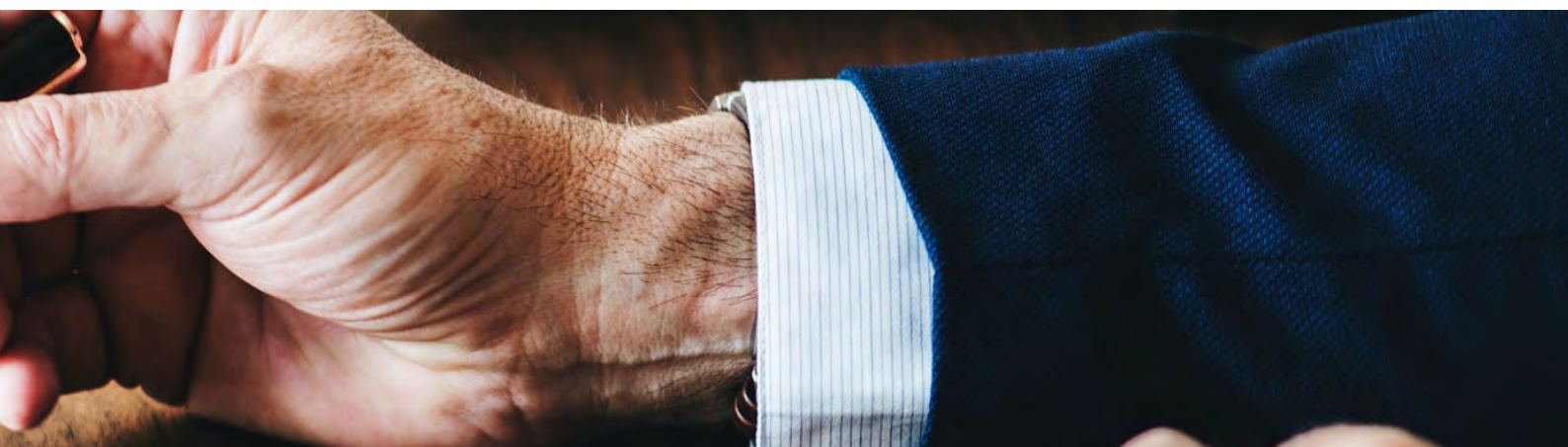
A Figura 1 mostra a linha do tempo que vai desde o lançamento do edital para uma licitação, que pode culminar com a assinatura de um contrato ou, em caso de não haver concorrentes habilitados, ser considerada nula. Considerando essas duas etapas, para estimar o efeito educativo das sanções foi realizado um modelo econométrico.

O modelo empírico a ser empregado é trazido na equação 1 a seguir:

$$P_{ijt} = \alpha_i + \beta_j + \delta \omega_{i,t-1} + Z X_{ijt} + \varepsilon_{ijt} \quad (1)$$

Onde P_{ijt} é uma *dummy* de valor 1 se no período t na relação do órgão i com a firma j houve punição considerada pesada, e valor 0 caso contrário. A variável de interesse ω_i é uma variável binária que indica se a firma já havia recebido antes do período t alguma sanção branda; por fim, X_{ijt} representa os controles utilizados. Z representa o conjunto de controles inseridos de modo a dar maior robustez às análises e controlar conforme os fatores tratados na literatura.

Os possíveis resultados verificados para o fornecedor em um determinado período podem ser ilustrados pelo Quadro 3, apresentado na sequência:





Quadro 3 – Possíveis associações verificadas

Fornecedor	Ano	Tipo de Sanção
001	2016	Branda
001	2017	Sem Sanção
001	2018	Branda
002	2016	Branda
002	2017	Sem Sanção
002	2018	Severa
003	2016	Sem Sanção
003	2017	Severa
003	2018	Branda
004	2016	Sem Sanção
004	2017	Sem Sanção
004	2018	Sem Sanção

Fonte: Elaboração própria

A partir do Quadro anterior, a alocação dos fornecedores conforme possíveis combinações ocorreria da forma demonstrada a seguir:

Quadro 4 – Combinações possíveis

		Variável independente	
		Recebeu sanção branda anteriormente	Não recebeu sanção branda anteriormente
Variável dependente	Recebeu sanção severa	002	003
	Não recebeu sanção severa	001	004

Fonte: Elaboração própria²

As descrições das variáveis incluindo as de controle e a expectativa teórica de sua utilização são apresentadas no Quadro 5. Os controles foram selecionados de acordo com a literatura e com as características do contrato e do contratado que podem interferir no desempenho e, conseqüentemente, na necessidade da aplicação de uma sanção pesada, que servirá como um proxy de desempenho.

As variáveis de controle a serem utilizadas se referem a características do contrato T analisado.

² É necessário que para os fornecedores com sanção severa haja algum contrato com data de início anterior à data da aplicação da sanção severa (para que haja tempo de uma sanção branda ter sido aplicada anteriormente).

Quadros 5 – Variáveis utilizadas e expectativas teóricas

Código	Variável	Descrição	Expectativa
Dependente	Sanção Pesada período T pela empresa i	Indica se houve a aplicação de sanção pesada durante o período T. A sanção pesada foi utilizada como um proxy de desempenho insatisfatório na execução do contrato	Não se Aplica
Interesse	Sanções brandas recebidas em T-1 pela empresa i	Indica se o fornecedor recebeu alguma sanção em período anterior a T	
Interesse	Ano de ocorrência	Indica um possível viés temporal relacionado ao ciclo eleitoral	
Controle	Contrato	Número total dos contratos em execução durante o período T	+
Controle	Porte empresa	Indica se a empresa contratada é ME/EPP/COOP, média empresa ou grande empresa.	-
Controle	Experiência	Tempo decorrido desde o primeiro contrato entre fornecedor e a administração pública - proxy de experiência	-
Controle	Experiência	Tempo decorrido desde o primeiro contrato entre fornecedor e o órgão proxy de experiência	-
Controle	Dependência do contratante em relação a contratada	Percentual de contratos da contratante firmados com o contratado dividido pelo total de contratos da contratante	+
Controle	Dependência da contratada em relação ao contratante	Percentual de contratos do fornecedor firmados com o contratante dividido pelo total de contratos do fornecedor	-
Controle	Histórico de relacionamentos	Tempo decorrido entre o primeiro contrato firmado pelo fornecedor e os órgãos analisados	-
Controle	Histórico de relacionamentos	Indica o número total de contratos realizado pelo órgão com empresa contratada antes do período T	-
Controle	Localização	Indica se o fornecedor e o contratada estão localizados no mesmo município	-
Controle	Mercado	Indica a concentração de mercado em determinados ramos, relativizando o número de contratos pelo número de fornecedores cadastrados - proxy	-

Fonte: Elaboração própria

As utilizações dos controles permitem analisar com maior robustez a relação existente entre a ocorrência das sanções e a melhoria do desempenho em contratos futuros. Apesar da busca por garantir maior robustez realizando uma série de testes e a utilização de controles, torna-se relevante destacar que a análise de causalidade se torna comprometida, sem comprometer, contudo, a análise de associação aqui buscada.

4. Resultados e discussões

Essa pesquisa foi desenvolvida em duas etapas, que se completam, para permitir responder ao problema proposto. A primeira etapa se baseia em uma pesquisa qualitativa e tem por objetivo analisar a percepção dos atores envolvidos no processo de fiscalização acerca de como as sanções são utilizadas no gerenciamento de contratos. A segunda, por sua vez, baseia-se em análises quantitativas e visa descrever a utilização desse mecanismo de gerenciamento nos contratos estabelecidos pelos órgãos usuários do sistema SISG, bem como analisar a relação entre as sanções e o desempenho dos contratados durante a execução do contrato e em contratos futuros.

4.1 O papel das sanções na percepção dos atores envolvidos no processo de gerenciamento de contratos

Na busca por garantir o cumprimento do contrato e a entrega do objeto em questão, a administração pública lança mão de vários mecanismos de gestão no dia-a-dia da execução desses contratos. Nas entrevistas realizadas, percebeu-se a utilização de mecanismos diversos de maneira formal e informal, como demonstra o Quadro 6 a seguir, que destaca as ferramentas apresentadas pelos entrevistados, bem como o percentual de entrevistados que citaram a utilização de cada uma delas.

Quadro 6 – Análise de conteúdo da categoria Ferramentas para o gerenciamento de contratos

Categorias	Subcategorias	Temas de Análise/ Entrevistado												FT	
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11		
Ferramentas para o Gerenciamento de Contratos	Formais	Notificação		X	X	X	X	X	X	X	X	X			0.73
		Rescisão				X		X	X		X				0.36
		Acordo de Nível de Serviço		X	X	X	X		X	X			X		0.64
		Registro		X	X		X	X	X				X		0.55
		Renovação Contratual				X						X			0.18
		Sanção		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	90.9
	Informais	Fiscalização	X	X					X	X					0.36
		Confiança	X	X											0.18
		Conversa	X		X				X		X		X		0.45
		Parceria	X										X		0.18

Fonte: Resultados da pesquisa

Apesar da predominância na utilização de mecanismos formais, ou seja, aqueles que seguem ao estabelecido em contrato e que vinculam a sua utilização com base em padrões previamente definidos, o que vai ao encontro das características de um processo burocratizado, dentre elas a impessoalidade e a normatização. Ainda se percebe a utilização de ferramentas informais para gerenciar os contratos entre a administração pública e seus fornecedores.

A utilização desses mecanismos informais é evidenciada na fala do entrevistado 11 que destaca:

“[...]a minha forma de trabalhar é mais na questão da **conversa**, então a gente vai tentando conversar com a empresa, olha melhora nisso, e aí dá *feedback* em cima do que você pediu para que seja feito e na maior parte das vezes e isso se resolve.”(E11, grifo nosso)

A conversa foi o mecanismo informal mais utilizado, todavia, com exceção do entrevistado 1, todos os demais entrevistados que relataram a sua utilização destacaram também lançar cabo de outros mecanismos formais.

Normalmente ele registra e faz o contato com a empresa, se for uma coisa simples, ele conversa com o preposto da empresa para regularizar se regularizou é uma coisa simples não há problema, se não regularizou é algo um pouco mais grave ele vai fazer um ofício para empresa, um e-mail ele vai registrar aquela falha e normalmente registra a falha e pede a correção. Se for passível de correção sem muitas dificuldades faz parte do dia a dia da execução contratual. (E9)

As maiores partes dos entrevistados apresentaram a necessidade de se registrar e/ou notificar todos os atos atinentes ao processo. Essa preocupação dos envolvidos no processo pode ser oriunda da cultura da administração pública, que preza pela necessidade de se registrar todas as ações dos agentes, traduzidas pelo artigo 67, parágrafo 1º da Lei nº 8666/1993, que determina que todas as ocorrências relacionadas ao contrato devem ser registradas. Soma-se a isso a importância das anotações do fiscal, que podem ser usadas como prova para afastar a responsabilização subsidiária da administração.

Como bem destaca o trabalho de Girth (2014), embora os meios informais de resolução sejam um mecanismo viável e às vezes apropriado para resolver problemas de desempenho, um problema alternativo poderia surgir quando eles são usados à custa de ações formais. Um desses problemas pode ser a sensação de leniência oriunda da utilização desses mecanismos, o que levaria ao contratado o entendimento de que o não alinhamento com as preferências governamentais poderia não gerar penalidades.

A maior parte dos entrevistados destacou se valer de “recados” que não se enquadram como sanções, mas que demonstram ao contratado a possibilidade de ser punido, o que é manifestado pela utilização de mecanismos formais para além das sanções.

Um desses mecanismos formais é a possibilidade de renovação do contrato, nas quais o gestor se vale da reputação do contratado para decidir sobre a renovação ou não do contrato, naqueles objetos cuja legislação faculta. Sobre essa questão o entrevistado 4 argumenta que “[...] no processo de renovação, a gente provoca a fiscalização do contrato para dar uma manifestação de como tá o andamento. Sendo que a gente também ainda tem o histórico lá nosso daquela empresa”, e ainda responde que consideram o histórico quando da decisão de renovar o contrato. Assim, a possibilidade de renovação pode ser considerada como um instrumento que enseja a necessidade de se construir uma melhor reputação e dessa forma ser “premiado” (BARNEY; HANSEN, 1994) com a renovação do contrato. Apesar dessa possibilidade não ser elencada na legislação, o arcabouço legal faculta, desde que verificada a necessidade e a manutenção da condição vantajosa, a decisão a cargo somente da administração, que realiza todo o processo de renovação de maneira formalizada.

Outro mecanismo que os atores destacam lançar mão é a rescisão do contrato: “Um outro instituto que a rescisão

contratual, não é uma sanção, mas é decorrente de uma situação”(E11), nesse caso, a rescisão é colocada como uma consequência de problemas e de tentativas frustradas de gerenciamento do contrato, como destaca a entrevistada de número 10. As rescisões não se caracterizam como sendo uma sanção, conforme destaca Brasil (2015, p.19) “A rescisão contratual não possui natureza sancionatória, pois não se trata de uma genérica pretensão punitiva do Estado, além de não estar elencada no rol de sanções previsto na legislação”.

Outra possibilidade formal destacada é o acordo de nível de serviço ou o nível mínimo de serviço, “você faz uma glosa tem contrato que permite que não tem natureza sancionatória mas é um remédio ali que você tem” (E8). Que tem a sua facilidade de aplicação como um fator que enseja seu uso, pelo fato de ela ser “direto”, sem a necessidade de todos os trâmites processuais ocorridos na sanção.

Por fim, ressalta-se que a ferramenta gerencial que mais se verifica é a aplicação das sanções administrativas. A utilização das sanções se dá de uma forma bastante variada, como relatam os entrevistados: “Tem vários tipos de sanções (E7)”.

Os variados instrumentos utilizados podem evidenciar a existência de duas visões distintas acerca da relação entre contratado e contratante. Algumas características presentes em modelos de relação baseados na confiança, segundo o que mostra Almqvist (2001), destacam-se na fala dos entrevistados 1 e 11; tais características podem ser visualizadas na fala do entrevistado 1: “A gente precisa confiar mas eles precisam confiar na gente também” (E1). A necessidade de reciprocidade no que se refere à confiança é levantada no estudo de Almqvist (2001), que a coloca como um elemento importante nesse contexto de relação.

Por outro lado, uma relação baseada no contrato pode explicar a utilização por alguns atores somente de elementos definidos *a priori* sem considerar o contexto, e a necessidade, como destaca Girth (2014), de enviar recados. Sob essa ótica, os interesses do fornecedor e do contratante são distintos, e seu alinhamento só ocorre mediante uso de sanções. A existência dessa visão acerca da relação emerge, por exemplo, da fala do entrevistado 3: “a gente não vê por exemplo qual seria a outra alternativa, que não seja a sanção administrativa” (E3). Essa fala evidencia a existência dessa visão baseada no contrato e trazida em Almqvist (2001).

4.1.2 Categoria o uso das sanções

O Quadro a seguir destaca a variada gama de aspectos que se relacionam ao uso da sanção. Em termos gerais, os facilitadores foram apresentados em menor número, destacando-se no que se refere às etapas do processo sancionatório, em especial a instrução, análise e a dosimetria.

Quadro 7 – Análise de conteúdo da categoria ferramentas para o gerenciamento de contratos

Categorias	Subcategorias	Temas de Análise/ Entrevistado	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	FT	
Uso de sanções	Facilitadores	Proximidade entre áreas					X		X	X				0.27	
		Especialização		X								X	X	0.27	
		Objetividade dos critérios		X		X				X					0.27
		Centralização		X											0.09
	Dificultadores	Custo Administrativo		X	X			X	X		X	X	X		0.64
		Tempo		X					X		X				0.27
		Divergências intra equipe					X				X				0.18
		Preocupações futuras		X							X	X			0.27
	Motivadores	Obrigatoriedade		X		X	X	X				X			0.45
		Contumaz				X	X		X			X			0.36
		Cultura Organizacional					X	X				X	X		0.36
		Tamanho do Dano							X		X	X			0.27
		Proporcionalidade					X		X	X	X				0.36
		Interesse Social				X			X			X			0.27
Efeito sobre a contratada										X	X			0.18	
Efeito na prestação do serviço					X	X	X	X					X	0.45	
Tempestividade na correção							X		X		X			0.27	

Fonte: Resultados da pesquisa.

Elementos como a segmentação (E9) e a centralização (E2) das áreas responsáveis por gerenciar os contratos são apontados por agentes distintos como sendo ambos elementos geradores de especialização, considerado aqui um facilitador, apesar de terem concepções em termos de estrutura organizacional diferentes.

Especificamente no que se refere à dosimetria, a criação de critérios objetivos contribui para a melhoria do processo. A entrevistada 10 destaca, “você vê que não é uma dosimetria única né no Governo Federal né, cada órgão e nem dentro do próprio órgão né, na verdade você atua caso a caso, nessa situação você vai nessa e nessa” (E10). O entrevistado 8 também faz coro à necessidade de critério objetivos e definidos *a priori*, argumentado que os mesmos contribuem inclusive para evitar questionamentos pelos órgãos, já sem a previsão anterior oriunda de uma norma, o processo ficava “solto”.

Para facilitar tal questão e garantir a objetividade na aplicação das sanções, a Diretoria de Administração (Dirad) criou a norma operacional nº 2/2017, que dispõe sobre a conduta e a dosimetria nos processos sancionatórios, conferindo maior objetividade, diminuindo os possíveis *trade-off* e, conseqüentemente, a discricionariedade do agente.

A despeito da existência de fatores que facilitam o processo de sanção, outros fatores contribuem para dificultar a realização do mesmo. O fator mais apresentado pelos entrevistados é o alto custo administrativo, seja traduzido pelo tempo ou pelo número de pessoas envolvidas no processo. Esse alto custo é levantado pela entrevistada 10, que argumenta, sobre a utilização das sanções, “até porque tem um custo administrativo que é alto, você vai abrir um processo tem várias etapas” (E10). Na mesma direção, o entrevistado 3 argumenta que “Então assim movimentar a máquina, isso é um custo muito alto para a máquina pública trabalhar com essa questão de penalidade” (E3)

Assim, os entrevistados demonstram certo incômodo com o fato de o processo ser tão oneroso, “esse processo é muito oneroso [...] em função da quantidade de trabalho que as pessoas têm acaba ficando meio de lado (E2)”. Na percepção desse entrevistado, tal questão interfere na decisão de se valer das sanções ou não, e prejudica o processo. Esse apontamento coaduna o destaque de Girth (2014), que aponta que quando o processo envolve muitas disfunções burocráticas, os agentes são menos propensos a se valerem das mesmas.

Na subcategoria motivadores da sanção, pode-se citar a obrigatoriedade. Segundo destaca Brasil (2015), diante de problemas que poderão ser identificados por algum dos atores envolvidos no processo, torna-se indispensável a abertura do processo. Nota-se que os entrevistados em questão têm ciência dessa obrigatoriedade, entretanto, tal obrigatoriedade não é suficiente para todos os atores entrevistados para se abrir o processo sancionatório.

Tal comportamento pode ser explicado pelo exposto no estudo de Lotta (2014), que aborda a existência de uma visão negativa acerca da discricionariedade dos agentes envolvidos no processo. Tal visão tem base na “percepção Weberiana sobre Estado”, na qual os burocratas devem cumprir fielmente as decisões dos eleitos. Nesse sentido, as regras servem como um controle limitador da discricionariedade desses agentes.

Dentre os que alegaram a obrigatoriedade como um fator preponderante para essa decisão, “o viés do medo”, em termos pessoais perpassa qualquer outra questão que possa estar envolvida nesse processo. Nessa direção, o entrevistado 2 destaca que, apesar do custo processo, o fiscal decide iniciar o processo, “Ele vai fazer porque de alguma forma o CPF dele fica comprometido” (E2). Agrega a questão o relato trazido pelo entrevistado de número 6, que demonstra a ciência do fiscal acerca dessa obrigatoriedade, “Até mesmo porque dentro do contrato tem as obrigações do fiscal. Ele tem que cumprir como servidor, como funcionário do órgão público” (E6).

Esse viés de obrigatoriedade e que muitas vezes é encarado pelo servidor como uma possível punição caso ele não faça, pode também ter um efeito contrário, já que o servidor se vê preocupado, entre outros aspectos, com possíveis problemas caso aplique sanções que podem ser consideradas pesadas pelos órgãos de controle. “E aí você tem a caneta e um poder e em seguida eu não vou, porque depois isso vai contra numa ação judicial, foi você que aplicou uma penalização desproporcional” (E8).

No relato anterior, o entrevistado completa destacando a necessidade de uma instrução bem feita, de modo a subsidiar quem toma decisão, todavia, valendo-se de experiências repassadas por colegas de outros órgãos, ele destaca ser comum a modificação de todo o processo pela autoridade, quando do momento de decidir sobre a aplicar ou não a penalidade, modificação ocasionada em partes pelo receio destacado.

Porém, a maioria dos entrevistados que relataram a questão da obrigatoriedade demonstram o entendimento de que para além das obrigações existem outros fatores relacionados à decisão de aplicar a sanção e de como aplicar.

O principal aspecto levantado aqui é o efeito na prestação do serviço. Nessa direção, o entrevistado 3 argumenta: “porque às vezes tem coisas, são situações pequenas corriqueiras vamos dizer assim, que pode ocorrer um fato não tão relevante, que venha trazer prejuízo ou que venha trazer algum prejuízo no andamento do serviço, a conversa é outra (E3)”.

Soma-se como motivador das sanções na visão dos entrevistados a repetição da falha, que caracteriza o fornecedor como contumaz (E7, E9), e se a correção é tempestiva (E9), aspectos esses vinculados ao contrato em questão.

Além dos aspectos anteriormente trazidos, percebe-se uma relação com a cultura organizacional. Alguns entrevistados relataram a rigidez histórica do órgão como um aspecto que é levado em consideração. O papel da cultura fica evidente na fala do entrevistado 5:

“Então a gente tem, pelo menos aqui na (nome do órgão), como nos outros órgãos têm essa visão, de que a (nome do órgão) é como se fosse um espelho para os demais órgãos, a gente tem que realmente seguir a risca, com o que está no contrato e com o que está na lei. Se fala que é um descumprimento que é passível de aplicação penalidade, para a gente não importa, fazemos isso, é algo que eu vejo assim como um papel realmente moralizador” (E5).

Os fatores que emergiram das entrevistas corroboram com o aspecto não determinístico, indo na direção de Miller e Whitford (2006), que aborda o *trade-off* entre o custo e benefício, como considerados na decisão do agente em utilizar as sanções ou não. E de Girth (2014), que argumenta acerca da multiplicidade de

fatores, dentre eles o custo administrativo do processo sancionatório. Agregam-se às questões trazidas por esses autores as já citadas na categoria anterior acerca do ponto de vista da relação entre fornecedor e contratada, e aspectos tais como a preocupação com os efeitos da sanção sobre a contratada (E8, E9), e a questão social, principalmente no que se refere ao efeito da aplicação da sanção ou do dano. Ao considerar esses fatores, denota-se a ideia de que, na percepção de alguns atores, a questão social pode perpassar o contrato, incluindo mais um componente na decisão, não abordado nos estudos anteriores.

A existência desses múltiplos fatores pode ser explicado por um viés subjetivo na decisão, como demonstrado pelo entrevistado 4: “Claro que tem casos que é meio que impossível fugir da subjetividade, mas a gente tenta ser o mais objetivo possível. (E4)”, esse pensamento é corroborado pelo entrevistado 9, que, ao ser perguntado sobre o que o explicava a divergência de opiniões entre as áreas envolvidas no processo de sanção, apresentou a seguinte resposta:

Aí eu acho que é uma **análise pessoal** né, em que pese a administração tem que ser impessoal, às vezes a pessoa que está ali fiscalizando o contrato no dia a dia, ele acha que talvez aquele inadimplemento é muito pequeno em relação ao resto todo que a empresa faz adequadamente (E9, grifo nosso).

Tais aspectos demonstram a inclusão desses distintos aspectos na decisão do agente em se valer da sanção, permitindo verificar que mesmo em que pese a inexistência

de amparo legal para tal discricionariedade, a mesma é fato recorrente e perceptível a partir das entrevistas realizadas. Esses resultados vão à mesma direção do encontrado por Lotta (2014), que demonstra que agentes comunitários de saúde realizam procedimentos que não estão previstos em lei, apesar do princípio da legalidade (BRASIL, 1988) que rege a administração pública no Brasil.

Essa discricionariedade aqui verificada por ser explicada pelo discutido em Lipsky (1980) e detalhada em Bardach e Kagan (1982), que argumentam acerca dos desafios individuais quando se analisa o desempenho de um contrato, haja vista a existência de um componente subjetivo no balanceamento entre rigidez da regra e flexibilidade do contexto.

4.1.3 Categoria papel das sanções

Os entrevistados demonstram a diversidade de expectativas da administração, com a utilização das sanções. Quatro temas foram levantados e, com exceção do papel preventivo, os demais foram citados por mais de um ator. A maior parte dos atores destacam que a sanção deve cumprir um papel no contrato no qual ela foi aplicada, destacando assim uma visão imediatista acerca do papel desses mecanismos trazido pelos atores, associando a utilização desse mecanismo somente ao contrato em questão.

O Quadro 8 a seguir destaca as subcategorias e os temas de análise que emergiram das entrevistas realizadas.



Quadro 8 – Análise de conteúdo da categoria o papel das sanções

Categorias	Subcategorias	Temas de Análise/ Entrevistado	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	FT	
			Papel das Sanções	Durante a execução	Educativo						X		X	X	
Compensatório											X	X		X	0.27
Punitivo		X			X		X	X	X			X		X	0.64
A Posteriori	Preventivo				X								X	0.18	

Fonte: Resultados da Pesquisa

A análise de conteúdo dessa categoria demonstra que somente o entrevistado 11 argumenta acerca de um papel preventivo na aplicação da sanção com um caráter de efeito *a posteriori* à aplicação da sanção, “para tentar a meu ver né, ressarcir o (nome do órgão) de um prejuízo que ele já teve de alguma forma, **e retirar do leque de fornecedores aquela empresa no futuro**” (E11, grifo nosso).

Na direção oposta à trazida no parágrafo anterior, o entrevistado 3 aponta uma visão imediatista: “Agora a partir do momento que o contrato encerrou, e você ainda tem penalidade em aberto e não tem mais fatura para pagar e a empresa quebrou, aquilo que ela tá te devendo, seja de multa, né ela não vai pagar.” (E3). O entrevistado argumenta ainda que a aplicação das sanções sem a devida celeridade pode atribuir um custo adicional à administração pública ao serem necessários processos posteriores, como, por exemplo, de inclusão na dívida ativa, “Aí vai para dívida ativa da união, vai movimentar o governo de novo, vai movimentar a máquina pública de novo. (E3)”

Assim como o entrevistado 3, a maior parte dos entrevistados destacaram um papel punitivo das sanções, “A sanção realmente ela serve para penalizar a empresa, e a empresa ficar esperta para cumprir dentro dos prazos né” (E7). Todavia, as sanções são consideradas nesse aspecto como sendo o último recurso, “Para a gente é triste, quando a gente tem que aplicar uma penalidade né?. Interessante seria que não, quanto menos penalidade melhor, né?” (E2). Resultado similar foi verificado no estudo de Girth (2014), ao entrevistar envolvidos no processo de fiscalização de contratos nos Estados Unidos.

Assim, os danos oriundos do problema são considerados não somente quando se apresenta um papel punitivo, mas também quando se apresenta um aspecto compensatório,

“Porque, por exemplo, você contrata um serviço, aqui o serviço não foi prestado, você precisa verificar se o que gerou prejuízo para administração pública. Então na minha visão, tudo aquilo que eu já estudei você vai gerar uma sanção para a contratada com objetivo de ressarcir aquele prejuízo que foi causado para a administração, então se não houve prejuízo, talvez você não tem que falar naquele momento (E7)”.

Nessa percepção, fica clara uma não preocupação com o “recado” dado pela sanção; todavia todos os entrevistados

que destacaram haver um papel compensatório disseram haver além desse papel, um papel punitivo ou educativo a partir da aplicação das sanções.

O papel educativo das sanções é levantado por 3 entrevistados. O trecho a seguir destaca o entendimento de um dos entrevistados; todavia, o efeito educativo levantado pelo mesmo denota uma preocupação para somente com o contrato em questão; “A ideia da sanção para gente, não é punir a empresa pelo erro que ela cometeu, ou pelo transtorno que ela causou a (nome do órgão), mas é para convencê-la de que não vale a pena descumprir o contrato”.(E4).

As entrevistas evidenciam a ideia da maior parte dos atores, de vincular as sanções unicamente à falha apresentada, não trazendo uma preocupação com as relações que podem ocorrer entre o órgão e o contratado no futuro. Eles não consideram, por exemplo, os possíveis ganhos de produtividade para além do contrato que são discutidos no trabalho de Friedman e Kelman (2007), indo na direção do papel do incentivo trazido por Lewis e Bajaris (2011). Dessa feita, o efeito educativo citado dessa forma poderia ser traduzido por correção de rumos, alinhamento de objetivos ou, até mesmo, recado, indo na direção do papel das sanções trazida no *paper* de Girth (2014). A autora aponta que as sanções são desenhadas como uma forma de induzir desempenho, sinalizando o comprometimento da contratante em impor consequências, em caso de baixo desempenho.

Acerca do enfoque no papel punitivo, a mesma autora apresenta uma inclinação de cidadãos e de políticos para um tratamento punitivo do governo, quando o desempenho é fraco. Tal inclinação pode ser usada como uma pressão, o que fica evidenciado na fala do entrevistado 6: “e quem não conhece pensa, **vocês estão tomando providências para tirar**, vocês estão tomando Providência? (E6, grifo nosso)

4.1.4 Análise de conteúdo da categoria efeitos das sanções

A percepção acerca do papel das sanções vai na direção dos efeitos verificados pelos entrevistados, todos eles com experiência de anos nesse processo. Dessa forma, o papel declarado pelas sanções parece ter sido entendido como sendo o efeito das mesmas. Apesar desse possível viés, a maior parte dos entrevistados apontou a existência de efeitos distintos do papel proposto.

O Quadro 9 na sequência apresenta os múltiplos temas que surgiram a partir das entrevistas, e que denotam, entre outros, efeitos diversos das sanções na opinião do mesmo entrevistado, oriundo, entre outros aspectos, das múltiplas sanções possíveis, já que na opinião de grande parte dos entrevistados o efeito da sanção varia de acordo com o seu nível de severidade.

Quadro 9 – Análise de conteúdo da categoria efeitos da utilização das sanções

Categorias	Subcategorias	Temas de Análise/ Entrevistado	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	FT	
Efeitos da utilização das sanções	Positivos	Melhoria do Comportamento				X					X			0.18	
		Garantia do cumprimento do contrato		X											0.09
	Negativos	Problemas de relação	X											X	0.18
		Prejuízo	X												0.09
		Atraso	X												0.09
		Fim da Empresa		X							X	X			0.27
		Não gera efeito				X						X			0.18

Fonte: Resultados da Pesquisa

Os entrevistados 1 e 11 deixam claro o efeito negativo da aplicação das sanções. Ambos apontam a ocorrência de sanções como responsáveis por uma piora nas relações entre fornecedor e governo,

Nossas obras, todas essas que pararam teve multa, teve casos assim que a gente viu que uma conversa resolveria, mas aí já foi uma multa, aí quando aplica uma multa no cara ele entende aquilo como uma porrada, ele entende aquilo como o cara está querendo te matar, porque dói no bolso né aí ele fica ali né, e esses caras tem advogado, tem muito suporte...Mas assim faz uma pesquisa, pega obra ou outro serviço que tiveram muita aplicação de multa, e vê se aqui terminou bem. Pode pegar as nossas aqui ver todas as obras que pararam e você vê que era problema de relação. (E1)

O entrevistado E1 destaca ainda aspectos relevantes para a temática em questão, e aponta, como demonstrado no extrato supracitado, efeitos transversais a partir da piora das relações oriunda da aplicação de sanções, como, por exemplo, o atraso na entrega das obras e o prejuízo devido à ocorrência de atraso. Esse aspecto compromete o ganho social, e representa um custo ainda maior, dado que no setor público o bem estar social é frequentemente associado a quão rápido o bem público é entregue (LEWIS; BAJARI, 2011).

Ao destacar os efeitos das sanções, o entrevistado argumenta que a forma de gerenciar o contrato é extremamente relevante para que o desempenho seja o esperado: “Precisa de um pouco de experiência, mas ela é relevante para ter resultados”. (E1), além de demonstrar a divergência de opiniões acerca do efeito das sanções dentro do próprio órgão, já que, após argumentar acerca da relação existente entre a aplicação de sanções e a piora na relação entre governo e fornecedor, o mesmo

entrevistado apresentou a seguinte fala: “Se o (nome de outro servidor no mesmo nível hierárquico) ouvir isso, ele morre”. (E1)

O entrevistado 11 corrobora a visão do entrevistado 1 acerca dos efeitos das sanções e da relação das mesmas com uma piora nas relações com a empresa, “Você tem que abrir prazo, a empresa recorre, empresa tem ampla defesa, tem isso, essas coisas vão ficando mais azedas, a relação começa a ficar ruim. (E11).

Esses dois atores destacam que as sanções não geram efeito na melhoria do desempenho: “Assim né com medo não funciona (E1); “Porque de forma a conseguir corrigir a trajetória de prestação de serviço da empresa, pela experiência que eu tenho, eu vejo que é pouco efetivo (E11)”. A não existência desse efeito positivo reverbera o exposto por Almqvist (2001), de que as sanções são vistas em relações baseadas na confiança como sendo não efetivas para solucionar falhas. A solução apresentada pelo autor nesses casos é para que as partes trabalhem juntas, de modo a alcançar certos objetivos, solução que fica evidente na fala do entrevistado 1 ao verbalizar essa atuação em parceria: “Então a gente procura passar confiança de parceria, não aquela, oh eu vou te ferrar. Eu chego eu sou fiscal. Não eu sou colaborador, a gente quer ver viabilizar a obra [...]” (E1). E também expressa na fala do entrevistado 11, “Olha estou com problema em determinada área, **vamos** tentar resolver esse problema aí “(E11, grifo nosso). Entretanto, considerando os efeitos negativos sobre a relação e a importância da confiança mútua nesse contexto de interação entre contratado e contratante, nota-se que, na opinião desses atores, a sanção pode ser caracterizada como algo prejudicial ao atingimento dos objetivos, no sentido de que pode inviabilizar a relação.

Visões distintas dos entrevistados destacados nos parágrafos anteriores emergem mesmo dentro da mesma organização. Diferentemente do entrevistado 11, o entrevistado 9, servidor do mesmo órgão, destaca que as sanções geram um efeito educativo e que garantem uma melhoria no comportamento das organizações, “eu não me recordo, eu também não tenho os números ali mas eu não me recordo de ter aplicado advertência pela mesma empresa pelo mesmo fato.” (E9).

Em relação às punições mais severas (suspensão do direito e de licitar), o mesmo entrevistado garante que, em geral, a aplicação dessas penalidades é necessária devido a falhas graves ocorridas de forma repetitiva. Ele coloca a aplicação da mesma como um fator determinante para o fim da empresa, “Então são empresas que muitas vezes elas acabam fechando as portas” (E9), o que explica a multiplicidade de efeitos das sanções de acordo com o seu grau de severidade. Há de se destacar nas falas dos entrevistados aspectos ligados ao rigor e ao estrito cumprimento da norma, o que denota uma relação baseada no contrato.

Diferentemente dos entrevistados que demonstram direcionar a sua forma de atuação em uma relação baseada na confiança e colocar como um indicativo de sucesso do contrato a entrega do bem ou do serviço a contento (E1, E11), os entrevistados que focaram em questões mais formais na contratualização e alçaram as sanções a um papel de destaque usam como um indicativo de sucesso desses contratos a não ocorrência “de problemas” com órgãos de controle e também com judiciário, em especial, a invalidação de decisões administrativas referentes ao contrato (E8,E9).

Essas entrevistas vão na direção dos levantamentos de Bailey e Davidson (1996), nos quais os entrevistados demonstraram a preocupação dos compradores acerca da qualidade, focada no resultado do processo em vez da qualidade do resultado. Tal questão confirma os achados do estudo de Motta (2010), que conclui que no contexto brasileiro nota-se um foco excessivo nos procedimentos, colocando a precisa implementação dos mesmos como um garantidor de uma boa compra. Segundo Almqvist (2001), tal questão é explicada por uma forte concepção e julgamento de que esse é o caminho certo. No caso brasileiro, esse caminho certo é o apontado por grande parte dos entrevistados pelo órgão de controle, como se nota pelas entrevistas realizadas.

4.2 Descrevendo a relação entre agente e principal no contexto da administração pública federal no Brasil

De modo a entender a utilização das sanções no gerenciamento dos contratos dos órgãos usuários do SISG, torna-se importante descrever os dados utilizados para essa tarefa.

Tabela 1 – Análise descritiva dos contratos que compõe a base de dados analisada

Variável	Quantidade de contratos	Valor inicial dos contratos	Valor médio dos contratos
Média	15,90	3870963,11	751041,39
Desvio- Padrão	125,39	276268962	59392315,91
Total de informação não nula	230757	187965	187965
Mediana	2,00	105144,00	9000.00

Fonte: Resultados da pesquisa

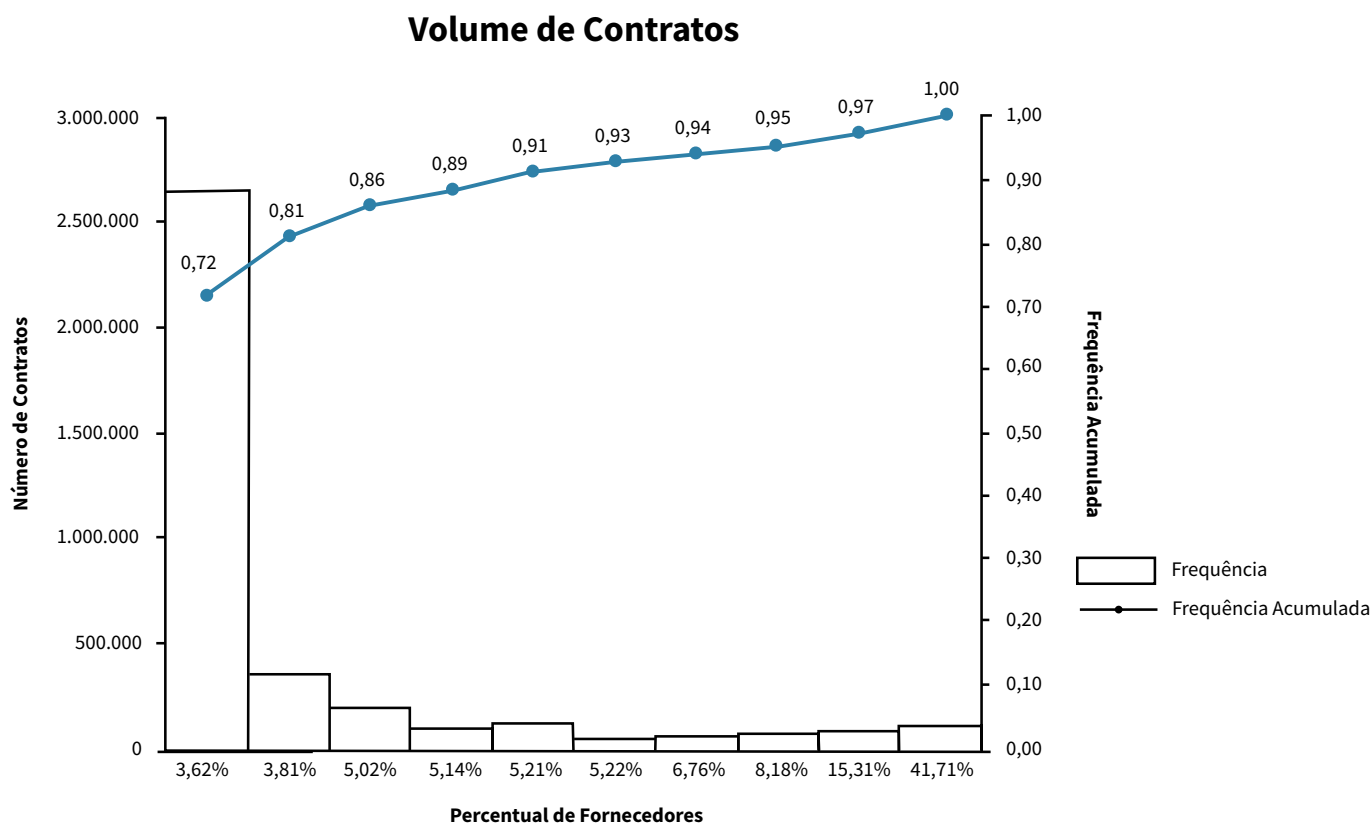
O Quadro anterior demonstra que durante o período do estudo, de 1999 a março de 2018, compunha a base um total de 230757 fornecedores, que executaram/executam um total de 3669593 contratos, considerando somente os fornecedores nacionais. Tal aspecto denota haver, na média, uma concentração de aproximadamente 15,90 contratos por fornecedor durante todo o período. Além disso, a mediana permite analisar que 50% dos fornecedores firmaram 2 (dois) ou menos contratos com a administração pública federal durante esse período, permitindo inferir a existência de poucos fornecedores que concentram uma parcela elevada do número de contratos firmados pelos órgãos Sisg no período.

Ao analisar os valores, nota-se que na média os contratados possuíam um valor de contrato inicial, ou seja, no ato da assinatura, de R\$ 3870963,11, e que o valor médio unitário desses contratos foi de R\$ 751041,39. É importante ressaltar ainda a mediana desses valores. No que se refere aos somatórios dos valores dos contratos para cada um dos fornecedores, é possível verificar que 50% (cinquenta por cento) dos contratados realizaram contratos com o valor igual ou abaixo de R\$105.144,00, e 50% (cinquenta por cento) dos contratos tiveram valores médios de até R\$9000,00.

O cálculo desses dados é importante, entre outros aspectos, para se conhecerem os diferentes níveis de relação existente entre agente e principal nesse contexto. Um dos aspectos que carece de maiores aprofundamentos é a existência de concentração no que se refere a fornecedores responsáveis por um maior número de contratos. Entender essa concentração poderia permitir, por exemplo, priorizar as ações com o intuito de melhorar o desempenho das contratadas.

Com o intuito de realizar as análises destacadas no parágrafo anterior foi realizada uma análise de priorização baseada na representatividade dos fornecedores no número total dos contratos firmados, como demonstrado na Figura a seguir:

Figura 2 – Gráfico do Volume de Contratos



Fonte: Dados DW/Comprasnet – Resultados da pesquisa.

O Gráfico anterior mostra que 17164, o que totaliza 7,44% dos 230757 fornecedores nacionais que tiveram pelo menos um contrato com os órgãos SISG, foram responsáveis por um percentual de 81% dos contratos firmados, o que demonstra uma concentração elevada.

Os valores apresentados podem ser fundamentais para se criarem mecanismos que diminuam os custos de agência, em destaque, os custos de monitoramento. O monitoramento, segundo Tosi *et al.* (1997, p. 588, tradução nossa) pode ser definido como: “observação de esforços ou resultados de agentes que são realizados por meio de supervisão, controle e outros dispositivos“. Nesse sentido, o estudo de Dharwadkar, George e Brandes (2000) argumenta que vários estudiosos colocam o monitoramento eficaz como sendo a chave para resolver problemas de agência, dado que agentes não monitorados podem agir de forma oportunista e fazer escolhas adversas ao risco.

A situação de concentração retratada no Gráfico 1 pode contribuir para o monitoramento dos agentes, já que, ao analisar um percentual pequeno de contratados, seria possível analisar o comportamento do mesmo e extrapolar para os demais objetos executados por esse. Entretanto, deve-se levar em conta que as características do contrato e do órgão que contrata, entre outros aspectos, podem propiciar ações oportunistas, o que dificultaria o monitoramento em nível de fornecedor, e não de contrato. A discricionariedade do administrador se relaciona às complexidades do ambiente e à estratégia; essas questões podem variar de contrato a contrato para o mesmo fornecedor (ROTH; O’DONNELL, 1996), confirmando a dificuldade exposta anteriormente.

Além disso, as características do modelo de contratações vigentes no Brasil fazem com que seja necessário o monitoramento de todos os objetos dispostos nos contratos, mesmo sendo um único fornecedor responsável pelo mesmo objeto em vários contratos distintos, o que caracteriza distintas relações, ampliando o custo de monitoramento e tornando praticamente inviável a resolução dos problemas de agência somente por base no monitoramento.

Somado ao monitoramento sugerido no parágrafo anterior, o principal pode alinhar os objetivos e limitar desvios do agente, estabelecendo incentivos corretos (JENSEN; MECKLING, 1976). O monitoramento pode ser suficiente em situações simples (HOLMSTRÖM, 1979), entretanto, dada a existência de assimetria de informação, os incentivos se fazem importantes em situações complexas nas quais é difícil observar o comportamento do agente (GOMEZ-MEJIA; BALKIN, 1992; ROTH; O’DONNELL, 1996).

Os apontamentos trazidos no parágrafo anterior justificam o estudo dos incentivos, mesmo sendo verificada uma alta concentração, como a mostrada na Figura 1.

Sendo as sanções o único incentivo formal disponível no arcabouço legal das compras públicas no Brasil, é somente sobre esse incentivo que estão disponíveis dados acerca de sua utilização. Além disso, considerando o problema de pesquisa deste estudo, torna-se relevante a análise da sua utilização.

A Tabela 2 a seguir apresenta a frequência de utilização das sanções estabelecidas pela Lei nº 8666/1993 e pela Lei nº 10520/2002, para se verificar a existência de uma relação entre o porte da empresa e a predominância do tipo de sanção aplicada.

Tabela 2 – Percentual de tipo de sanção e porte do fornecedor

		Tipo de Sanção				Total	
		Advertência - Lei nº 8666/93, art. 87, inc. I	Multa - Lei nº 8666/93, art. 87, inc. II	Suspensão Temporária - Lei nº 8666/93, art. 87, inc. III	Declaração de Inidoneidade - Lei nº 8666/93, art. 87, inc. IV	Impedimento de Licitar e Contratar - Lei nº 10.520/02, art. 7º	
Porte	Métrica						
Não declarado	N	217	303	211	15	58	804
	% da Linha	27,0%	37,7%	26,2%	1,9%	7,2%	100,0%
	% da Coluna	0,39%	0,30%	1,38%	3,68%	0,33%	0,42%
Micro Empresa	N	21415	31837	8486	192	10569	72499
	% da Linha	29,54%	43,91%	11,70%	0,26%	14,58%	100,00%
	% da Coluna	38,93%	31,55%	55,59%	47,06%	59,27%	38,28%
Empresa de Pequeno Porte	N	15328	25783	4119	115	5158	50503
	% da Linha	30,35%	51,05%	8,16%	0,23%	10,21%	100,00%
	% da Coluna	27,86%	25,55%	26,98%	28,19%	28,92%	26,66%
Outros	N	18049	42971	2450	86	2048	65604
	% da Linha	27,51%	65,50%	3,73%	0,13%	3,12%	100,00%
	% da Coluna	32,81%	42,59%	16,05%	21,08%	11,48%	34,64%
Total	N	55009	100894	15266	408	17833	189410

Fonte: Resultados da pesquisa.

Os resultados apontados na Tabela anterior permitem verificar a predominância dos dispostos no artigo 87 da Lei nº 8666/1993 como o principal arcabouço jurídico para embasar a utilização das sanções. Os resultados vão em direção do que aponta Girth (2014), e mostram que os gestores se valem dos diferentes tipos de sanção, com uma predominância para as advertências e as multas. Entretanto, no estudo da autora o número de impedimentos e de encerramento do contrato se aproxima bastante das demais sanções aplicadas. Algumas questões precisam ser consideradas. Apesar da possibilidade de encerramento do contrato no ordenamento jurídico brasileiro, não é considerado pelo mesmo como uma sanção e, dessa forma, não foi analisada, além de não ter sido feita uma análise somente para serviços e considerando a área do mesmo, como feito pela autora. Outro aspecto é que este estudo se vale de dados objetivos, diferentemente do estudo de Girth (2014), que utiliza dados de percepção.

A prevalência de sanções consideradas brandas pode indicar a existência de problemas menores, cuja existência não

enseje a necessidade de utilização de sanções mais pesadas. Todavia, pode ser oriundo também de uma predisposição do agente em apresentar “recados” formais ao fornecedor, de modo a corrigir o seu comportamento, considerando as sanções mais pesadas como o último remédio.

Uma maior aplicação de sanções consideradas brandas pode ser explicada ainda pelo fato de os seus efeitos serem menores tanto para o fornecedor quanto para o contratante, já que as sanções consideradas mais pesadas podem diminuir a competição em futuras licitações, bem como tornar inviável a atuação do fornecedor em outros contratos com o órgão ou até mesmo com a administração pública. Outras questões, como os efeitos sociais dessas punições, podem ser consideradas, como declarado por um entrevistado durante a etapa qualitativa deste estudo.

Outro aspecto não aventado pela literatura é a relação entre o porte da empresa e o tipo de sanção aplicada. Os resultados demonstram haver um padrão diferente

de sanções aplicadas a empresas de diferentes portes. Para analisar a existência de uma possível associação entre essas duas variáveis, foi realizado um teste chi-quadrado de independência³, cujo p-valor demonstrou um nível de significância de 1% da associação entre o porte da empresa e o tipo de sanção aplicada.

Tal relação pode ser fruto de diferentes aspectos, entre eles o fato de o porte da empresa estar associado a uma piora no desempenho em determinados aspectos, como, por exemplo, o prazo da entrega, como demonstrado em Reis (2016).

Os dados ainda demonstram que a aplicação de sanções não é comum em todos os contratos. Se relacionarmos o uso desse incentivo com o número de contratos de todos os fornecedores, percebemos que, em média, 26,6 sanções são aplicadas para cada 100 contratos que o fornecedor executa. A maior parte dos fornecedores não sofre sanções em seus contratos, como demonstra a moda calculada para a relação supracitada; o máximo encontrado foi um único fornecedor que recebeu 92 sanções em um único contrato.

Se não relativizar pelo número de contratos, a média de sanções por fornecedor aumenta para aproximadamente 0,58. Todavia, tal medida é distorcida devido à presença de *outliers*, já que existem fornecedores que receberam mais de 1000 sanções, sendo o valor máximo de 1505 sanções para um único fornecedor.

Os valores, ao serem confrontados com os encontrados por Reis (2016), que analisa contratos para um número restrito de órgãos, permite inferir haver um comportamento distinto dos órgãos, já que o estudo de Reis encontra valores maiores para a média, sendo 1,14 por fornecedor, entretanto com um valor máximo de 10. Destarte, a questão da distinção dos valores pode ser oriunda dos objetos contratados pelos órgãos ou até mesmo de um comportamento em termos de leniência divergentes da amostra analisada por Reis (2016).

Para elucidar a aplicação de sanções no nível de unidade gestora é fundamental analisar a aplicação das mesmas por Unidade Administrativa de Serviços Gerais (Uasg). Comparando o número de sanções aplicadas por um órgão com o número de contratos do mesmo, calcula-se uma média de 0,44. A mediana mostra que a metade das unidades gestoras que se valeram das sanções em seus contratos aplicou um total igual ou menor que 12,5 sanções a cada 100 contratos firmados.

Os problemas mais recorrentes e descritos na formalização das sanções são apresentados na nuvem de palavras apresentada a seguir:

3

Statistic	DF	Value	Prob
Chi-Square	8	10781.2985	<.0001
Likelihood Ratio Chi-Square	8	11629.1453	<.0001
Mantel-Haenszel Chi-Square	1	4630.9299	<.0001
Phi Coefficient		0.2391	
Contingency Coefficient		0.2325	
Cramer's V		0.1691	

Figura 3 – Nuvem de palavras dos problemas mais recorrentes descritos na sanção



Fonte: Elaboração própria

A nuvem de palavras anterior tem como propósito único demonstrar a disparidade de motivações e de descrição dos motivos que ensejaram a aplicação das sanções, colocando o atraso na entrega como o motivo mais recorrente, seguido pelo descumprimento de alguma cláusula trazida no contrato.

Sendo o objetivo do estudo analisar a existência de um possível efeito educativo das sanções, é importante ressaltar que entre aqueles que tomaram pelo menos uma sanção, aproximadamente 63,3% receberam outras além da primeira, o que representa um percentual considerável de reincidência. Para entender ao que se relaciona essa reincidência, e se existe uma relação de precedência entre o recebimento de uma sanção branda e a de uma sanção mais poderosa, procedeu-se à análise por meio de regressões logísticas, cujos resultados e discussões são apresentados a seguir.

4.3 Análises do efeito educativo das sanções

A Tabela 2 apresenta os resultados das regressões estimadas. Foram estimados dois modelos, que se distinguem pela variável de interesse construída a partir da definição dos níveis de severidade das sanções. O modelo de número 1 segue os apontamentos de Marvel e Marvel (2009), indicando como sendo a única sanção branda possível à repreensão pública; na legislação brasileira chamada de advertência.

No segundo modelo, a multa também é considerada uma sanção branda, e três variáveis de interesse foram consideradas, a ocorrência de multa e advertência de forma isolada, bem como das duas interagidas, tentando dessa forma verificar o efeito de níveis distintos de sanção considerando-as com níveis diversos dos estabelecidos nos modelos anteriores.

Os resultados para os dois modelos são destacados na sequência.

Tabela 3 – Fatores associados ao desempenho nos contratos

	(1) Advertência	(2) Advertência ou multa
Efeito da Aplicação de sanção		
Indicativo de advertências anteriores	4,198*** (0.0096)	-0,2901*** (0,0254)
Número de advertências anteriores	-0.0407*** (0.0011)	-0,0484*** (0,0043)
Indicativo de multas anteriores		-0,5266*** (0,0245)
Número de multas anteriores		-0,0577*** (0,0018)
Indicativo de multa * Indicativo de advertência		0,5522*** (0,0354)
Efeito eleitoral		
Ano eleição	-0,2822*** (0,0071)	0,1526*** (0,0169)
Dependência		
Dependência do fornecedor	-0.6962*** (0.0089)	-0.0002 (0.0252)
Dependência do contratante	5,0815*** (0.0157)	1.3439*** (0.0412)
Concentração do setor	-0.0123**** (0.0004)	-0.0947*** (0.0022)
Relacionamentos		
Contratos anteriores com órgão	0.0002*** (0.0000)	-0.0001*** (0.0000)
Contratos anteriores com a administração pública	-0.0002*** (0.0000)	-0.0003*** (0.0000)
Tempo de relacionamento com o órgão	0.0001*** (0.0000)	0.0000* (0.0000)
Tempo de relacionamento com a administração pública	0.0001*** (0.0000)	0.0001*** (0.0000)
Fornecedor e contratante mesma localidade	0.6342*** (0.0066)	-0.1851*** (0.0165)
Características do fornecedor		
Porte	0.7720*** (0.0065)	0.5590*** (0.0177)
Intercepto	-3,8013*** (0.0104)	-1,628*** (0.0309)
N	3981385	3981385

Fonte: Resultados da pesquisa

Notas: Erros padrões em parênteses *** p<0,01; ** p<0,05; *p<0,1.

A discussão dos resultados verificados na Tabela anterior será trazida na sequência por meio de tópicos relacionados ao argumento teórico aos quais as variáveis se vinculam.

4.3.1 Efeitos da aplicação de sanções

Os resultados apresentados indicam que as sanções brandas se comportam de maneiras distintas, a depender do indicativo de desempenho utilizado.

No primeiro modelo, quando é considerada como sanção branda a ocorrência de advertência, o fato de um fornecedor ter recebido uma advertência em um período anterior não diminui as razões de chance de ocorrência. O modelo de número 2, em que a ocorrência tanto de multa quanto de advertência, bem como das duas interagidas, relaciona-se a uma diminuição na razão de chances de ocorrência de problemas mais graves no futuro.

Ao analisar dois modelos distintos e verificar resultados divergentes, de acordo com o objetivo de utilização do incentivo em questão, os resultados permitem ir ao encontro do que foi apresentado por Lazear (1989), de que os incentivos brandos podem ser disfuncionais.

Os efeitos diversos podem ser explicados pelas variáveis dependentes, que se diferenciam pelo nível de severidade. No modelo de número 1 a variável dependente inclui as multas como sendo um indicativo de sanção severa. Sendo as multas a mais predominante das sanções ocorridas, pode-se inferir que as advertências não servem como um aviso, já que não vem uma demonstração clara do setor público de que pode tomar providências mais severas. Assim, o destaque de Girth (2014) deve ser resgatado, já que as advertências podem demonstrar vazias as “ameaças” dadas pelo principal e assim comprometerem o desempenho dos contratos futuros.

Considerando, porém, o fato das multas serem incluídas nesse primeiro modelo como sendo uma sanção pesada, as sanções brandas podem indicar fornecedores com um comportamento propenso a determinados tipos de problemas para os quais é necessário se valer da multa. Assim, as advertências poderiam servir como um indicador de fornecedores com um mau comportamento; a partir dessa identificação outras ações poderiam ser utilizadas antes de ser necessário se valer de sanções mais pesadas que possam gerar prejuízos maiores ao principal.

O modelo de número 2, por sua vez, indica que os incentivos testados podem influenciar no comportamento posterior, no sentido de diminuir a probabilidade de ocorrências de problemas mais graves que ensejam a necessidade de aplicar sanções. Tal efeito é similar ao verificado quando o principal se vale da multa como um incentivo.

Considerando a diminuição na probabilidade de ocorrência de problemas mais graves, pode-se inferir que os incentivos testados nesse modelo corroboram os achados por Friedman e Kelman (2007), que destacam que a resposta ao incentivo traz benefícios que vão além do contrato no qual foi aplicado. O que pode explicar é o fato de que fornecedores bem intencionados entendem o “recado” e se esforçam nos contratos subsequentes, evitando sanções mais pesadas, conforme destacam os

estudos de Goldsmith e Eggers (2004) e Cohen e Eimicke (2008), cumprindo o seu papel de sinalização, conforme argumento de Girth (2014).

Quando se comparam os coeficientes obtidos para a relação nos níveis de sanção testados, advertência e multa, percebe-se que o indicativo de multa anterior está relacionado a uma razão de chances menor de ocorrência das sanções pesadas do que aquelas visualizadas quando ocorreu anteriormente somente a aplicação da advertência. Tal resultado confirma a classificação trazida por Marvel e Marvel (2009), que destaca os incentivos monetários como sendo mais poderosos do que aqueles que envolvem as chamadas repressões públicas, nesse caso, as advertências.

Ao se analisar o indicativo de advertência e o indicativo de multa de forma interagida, ou seja, considerando os casos onde houve a aplicação anterior dos dois incentivos, o efeito é o inverso e similar ao verificado no modelo 1. Aqui, a relação entre incentivos aplicados anteriormente e a razão de chances de ocorrência é positiva; tal questão pode ser fruto da necessidade de se valer de mais de um incentivo, confirmando uma possível leniência por parte do principal. Ou pelo fato de o fornecedor já envolto em muitos problemas não conseguir corrigir os rumos de sua atuação, fazendo com que seja necessária a aplicação de medidas mais enérgicas.

Ao ampliar a análise e verificar a existência de uma possível associação entre o número de sanções anteriores, nos dois modelos, e indiferentemente do tipo de sanção aplicada, percebe-se uma associação negativa.

Ao contrário do que verificaram Reis e Cabral (2018) ao analisar uma amostra restrita, um maior número de sanções de menor poder está associado a uma melhora no desempenho, quando se analisa o conjunto de informações disponíveis acerca das organizações públicas usuárias do sistema de serviços gerais (Sisg). Nesse caso, a repetição de uma sanção pode ampliar o efeito do recado, fazendo com que as experiências anteriores influenciem as expectativas futuras e, conseqüentemente, as ações, seja de fornecedores, seja de contratantes. Diferentemente das sanções informais, cujo efeito diminui à medida que são aplicadas diversas vezes (MARVEL; MARVEL, 2009), a análise da repetição na utilização de multas e advertências não permitiu verificar o mesmo efeito, dado que a repetição diminui a probabilidade de problemas graves.

Os resultados verificados permitem corroborar a hipótese H_{1b} , demonstrando que as sanções recebidas no passado influenciam de forma significativa o comportamento do fornecedor em contratos futuros. Todavia, o sentido diverso da relação torna necessária uma investigação mais aprofundada acerca da relação entre a advertência e tipos de problemas, já que, pelos resultados, o efeito diverge de acordo com o objetivo do incentivo, demonstrando ser o mesmo disfuncional.

A hipótese H_{2b} , por sua vez, não foi corroborada, já que se percebeu uma associação negativa entre as variáveis

estudadas, indo no sentido oposto do trazido no referencial teórico deste trabalho.

4.3.2 Efeito eleitoral

Quanto aos efeitos da realização de eleições sobre o gerenciamento dos contratos e, mais especificamente, sobre a utilização de sanções de alto poder, os resultados foram distintos no que se refere ao sinal da relação. Tal questão pode ser fruto do que destaca Girth (2014), do uso das sanções para garantir que a obra seja entregue em tempo e com qualidade e, dessa forma, os políticos possam obter benefícios eleitorais.

Os resultados distintos nos dois modelos podem ser fruto da sinalização que as sanções podem dar ao eleitor, bem como do efeito que a utilização das mesmas pode gerar para a entrega do bem ou serviço.

Tais resultados podem ser oriundos do fato de que a utilização de sanções em determinados contratos pode não gerar um benefício em curto prazo e, dessa forma, o político não pressiona pela sua utilização em anos eleitorais. Outro aspecto pode ser oriundo do período analisado, já que até as eleições gerais de 2014 os fornecedores do Estado eram os principais financiadores dos políticos, o que poderia contribuir para uma possível leniência, evitando, por exemplo, sanções que podem ser prejudiciais ao fornecedor, mas que não geram problemas tão graves à reputação do agente, nesse caso, as multas.

O resultado do segundo modelo pode ser oriundo da preocupação do agente em prestar contas e não demonstrar um comportamento leniente em casos de erros graves, o que poderia prejudicar a sua imagem em anos eleitorais.

Apesar dos resultados permitirem tais inferências, uma análise caso a caso deveria ser feita no sentido de se verificar a relação entre o governante e doadores de campanha, e a possível influência de tal questão na “leniência” da administração pública com o fornecedor, além de outros aspectos relacionados ao exato momento de execução do objeto e os efeitos da sanção no seu cumprimento a tempo de o político reclamar o bônus pela sua execução.

Os achados nos modelos de regressão e as discussões apresentadas corroboram a hipótese H_{1a} de que a ocorrência de eleições está associada à razão de chances de ocorrência de sanções consideradas pesadas.

4.3.3 Efeitos da dependência

A dependência do fornecedor é expressa pelo percentual de contratos do órgão que é firmado com determinado fornecedor; nesse caso, quanto maior o percentual, maior a dependência do órgão em relação ao fornecedor. Por outro lado, a dependência do contratante se refere ao percentual de contratos do fornecedor que é firmado com o determinado órgão. Dessa forma, as duas variáveis explicam dependências distintas: a primeira, do órgão em relação ao fornecedor, e a segunda, do fornecedor em relação ao órgão.

No que se refere à relação entre a dependência do fornecedor e a razão de chances de ocorrência de sanções consideradas pesadas, foi verificada uma associação negativa. A variável que indica a dependência do órgão apresentou um resultado oposto, ou seja, a dependência do órgão aumenta a razão de chances de ocorrência do fenômeno apresentado na variável dependente.

Os dois resultados apresentados podem ser explicado pelo chamado poder de barganha, definido como a capacidade de uma parte de um contrato ser capaz de influenciar os termos e condições desse contrato ou contratos subsequentes a seu favor, como define o estudo de Aigryes e Liebeskind (1999).

A partir dessa concentração de poder, fornecedores e contratantes modificarão a sua forma de atuar no gerenciamento de contrato, como bem define o estudo de Lonsdale (2005): uma relação de poder favorável permitirá que aquele que detém o poder negocie eficazmente novos requisitos e evite a exploração. O autor argumenta que dada tal necessidade, os órgãos públicos devem estar olhando para desfrutar de uma relação de poder de interdependência ou dominância do cliente na fase pós-contratual. No entanto, o autor argumenta que nem sempre manter essa questão é possível.

Como uma assimetria de poder em relação ao fornecedor desbalanceada a forma do segundo, a administração pública tende a se tornar mais leniente para evitar prejuízos maiores. Apesar da possibilidade de substituição do fornecedor, tal substituição imprimiria um custo elevado ao principal. A situação é inversa quando o poder oriundo da dependência se concentra no principal, tornando uma relação de dominância facilitando a aplicação de incentivos mais poderosos.

Por fim, a relação negativa verificada na associação entre concentração do setor e a probabilidade de ocorrência de sanção pode ser explicada pelo que destaca Girth (2014), de que o responsável pela aplicação da sanção pode, ciente da dificuldade em conseguir novos fornecedores, evitar a aplicação das sanções pesadas devido a tal receio.

Os resultados discutidos anteriormente permitem corroborar as duas hipóteses construídas por meio da literatura que aborda a questão da dependência entre as duas partes envolvidas na relação contratual, demonstrando que a probabilidade de ocorrência de sanções de maior poder estão associadas de forma diversa, de acordo com a parte que possui maior poder de barganha na relação pós-contratual.

4.3.4 Efeitos dos relacionamentos

No que se refere às características do relacionamento entre fornecedor e administração pública para além da dependência exposta no subtópico anterior, cinco variáveis foram testadas, de modo a se conhecer a relação entre determinados aspectos do relacionamento e a melhora do desempenho.

Nesse sentido, as características referentes ao número de contratos anteriores, com o órgão e com a administração pública, bem como o tempo de relacionamento geral quanto com o órgão, servem, em tese para mensurar as capacidades do fornecedor.

Tomando por base as capacidades do fornecedor analisando o número de contratos anteriores, verificamos uma associação negativa, demonstrando que as capacidades no nível da empresa podem melhorar o desempenho diminuindo a razão de chances de sanções pesadas, o que se assemelha aos resultados de Cabral (2017). Por outro lado, ampliam-se as chances de recebimento de sanções quando consideradas as multas como sendo uma sanção pesada, haja vista que as empresas podem buscar manejar os seus contratos a ponto de evitar as sanções mais pesadas, mas mantendo os contratos e a relação, mesmo recebendo sanções de menor impacto sobre as suas atividades como a multa, buscando manter e construir relações de confiança através do engajamento em melhorar o desempenho evitando as sanções pesadas, o que vai na direção do exposto por Van Skyle (2006) e Williamson (1979). Todavia, esse resultado denota a necessidade de se ampliarem as análises acerca dessa relação.

As variáveis tempo de relacionamento do fornecedor com órgão e com a administração pública também foram consideradas como sendo *proxies* de capacidades, todavia, apresentaram ambas uma associação positiva.

No que se refere ao fato do contratante e do fornecedor se localizarem na mesma cidade, espera-se que a proximidade

amplie a possibilidade de “recados informais”, diminuindo a razão de chances de ocorrência de sanções pesadas. Todavia, essa questão somente foi verificada quando as sanções pesadas não incluem a multa, o que pode advir do fato do contato de maior proximidade diminuir a necessidade de aplicação de sanções que gerem um prejuízo maior ao fornecedor, mas ainda se faz necessária a aplicação de recados no intuito de melhorar o desempenho do mesmo.

Os resultados verificados permitem corroborar somente no modelo de número 2 a hipótese de que histórico de relacionamento de que o mesmo está associado a uma diminuição na razão de chances de ocorrência de sanções pesadas.

4.3.5 Efeitos das características dos fornecedores

Quanto à variável que aponta se o fornecedor é um micro empresa ou uma empresa de pequeno porte, verificou-se que o fato da mesma se enquadrar nessa categoria está associado a uma razão de chances maior de sanções pesadas.

Tal situação pode ser fruto da dificuldade das empresas de menor porte de melhorar o seu desempenho, devido a dificuldades financeiras e problemas para expor aos funcionários questões relacionadas à qualidade entre outros problemas (NOOTEBOOM, 1993; KARJALAINEN; KEMPPAINEN, 2008; REIS; CABRAL, 2015).

Quadro 10 - Resumo das Hipóteses Testadas

Hipótese	Resultado
H1a: A probabilidade de ocorrência de sanções pesadas está associada à ocorrência de eleições.	Corroborada
H1b: A ocorrência de sanções brandas anteriores está associada negativamente a ocorrência de sanções pesadas em períodos posteriores a sua aplicação.	Corroborada
H2b: Quanto maior o número de sanções de brandas em períodos anteriores maiores as probabilidades de ocorrência de problemas graves na execução do contrato.	Não corroborada
Hb3: Hb3: Quanto maior a dependência do principal em relação ao agente menor a probabilidade de ocorrência de sanções pesadas	Corroborada
Hb4: Quanto maior a dependência do agente em relação ao principal está maior a probabilidade de ocorrência de sanção pesada.	Corroborada
Hb5: Hb5: Quanto maior o histórico de relacionamento menor a probabilidade de ocorrência de sanções mais severas	Corroborado somente no modelo 2.

Fonte: Resultados da pesquisa



5. Considerações finais

5.1 Implicações práticas

Os resultados aqui verificados permitem destacar a pertinência na utilização dos incentivos enquanto um mecanismo que pode diminuir a probabilidade de ocorrência de problemas mais graves nas relações contratuais entre a administração pública e seus fornecedores. O efeito verificado depõe a favor de possíveis esforços de gestores e legisladores no sentido de ampliar a utilização desses incentivos em determinados contextos da relação com fornecedores.

Apesar dessa importância, outras questões precisam ser consideradas pelo gestor público no tocante à utilização do mecanismo, entre eles se destaca a existência de um viés discricionário no momento da decisão de se valer do incentivo, permitindo, por exemplo, verificar comportamentos distintos no que se refere a possíveis leniências, que podem ser fruto de excessiva concentração na mão de poucos fornecedores. Tal questão denota a urgência em estabelecer estratégias de ampliação da concorrência e de diversificação dos fornecedores.

O estudo demonstra ainda a necessidade de se estabelecerem, por parte do órgão, normativos claros que contribuam para a atividade do fiscal e do gestor de contratos, ao definir, por exemplo, a dosimetria da sanção. Apesar da preocupação em se verificarem os aspectos que dificultam e facilitam a aplicação das sanções, percebeu-se a utilização de outros mecanismos de gerenciamento, com destaque para a glosa e a utilização de ferramentas informais, o que não permite a definição de um modelo mais adequado.

A partir da demonstração dessa diversidade de ferramentas, o estudo contribui ao demonstrar a gestores e formuladores de políticas públicas a necessidade de considerar as características distintas das inúmeras relações firmadas pela administração pública, além da discricionariedade do agente, que em grande parte molda suas ações de acordo com o que apontam os órgãos de controle, mesmo a despeito de possíveis prejuízos ao bem-estar social.

As modificações trazidas pela Instrução normativa nº 05/2017, principalmente o destaque dado ao planejamento da contratação, podem contribuir para a elaboração de

termos de referência e de contratos mais completos, diminuindo a necessidade de mecanismos tais como as sanções. Estabelecer de forma detalhada o papel de cada um dos atores envolvidos na fiscalização do contrato, se torna também de grande importância e permite a diminuição de possíveis conflitos de competência e de entendimento que possam surgir durante o processo.

As questões surgidas na IN citada anteriormente permitem melhorar a instrução do processo, dando confiabilidade aos atores envolvidos e melhorando a qualidade do processo de gestão do contrato. Aspectos tais como os trazidos no parágrafo terceiro do artigo 40, contribuem estabelecendo que em razão do volume de trabalho não seja a gestão do contrato prejudicada, trazendo importância a essa atividade até então considerada de menor valia e não priorizada pelos atores envolvidos.

5.2 Implicações teóricas

Em termos acadêmicos e do ponto de vista teórico, o estudo contribui ao demonstrar a existência de aspectos discricionários no processo de decisão de aplicação das sanções, e contribui dessa forma para os estudos de Miller & Whitford (2006) e Girth (2014). Demonstrando que a decisão em alguns casos vai além de questões como o alto custo burocrático, permite visualizar que mesmo sem previsão legal, a discricionariedade permeia o processo e pode ser visualizada a partir de dois modelos de relacionamento considerados pelos agentes. Tais modelos são percebidos pela existência de dois padrões de características relacionados ao uso de mecanismos de informações, estabelecimento de parcerias, entre outros. Essas diferenças permitem apontar a existência um modelo baseado na confiança e também o modelo baseado no exposto em contrato. Enquanto o primeiro é pautado na existência de incentivos informais e de um relacionamento baseado na confiança e parceria entre as partes. O modelo baseado em contrato é distinguido pelo uso de mecanismos formais de gerenciamento e o estrito cumprimento do contrato entre outros. Esses resultados adicionam-se ao destacado nos estudos de Almqvist (2001) e de Almqvist e Hogberg (2005)

Por fim, como contribuição acadêmica, o estudo confirma as hipóteses trazidas em outros estudos, em especial o de Friedman e Kelman (2007), de que os efeitos dos incentivos vão além dos contratos nos quais são utilizados, demonstrando que as experiências passadas podem estar relacionadas ao desempenho em contratos futuros.

5.3 Deficiências e sugestões para estudos futuros

Apesar do zelo na condução do trabalho, é válido ressaltar a existência de limitações no mesmo, principalmente na parte quantitativa do trabalho. Apesar da utilização de um número importante de controles, a forma como a estratégia empírica foi construída não permite estabelecer causalidade, denotando apenas associações. A necessidade de medidas adicionais de desempenho é evidente, de modo a evitar, por exemplo, os efeitos já mencionados de possíveis vieses na definição da aplicação da sanção. Assim sendo, um esforço adicional de buscar uma estratégia que garanta um choque exógeno ou novas medidas que permitam ampliar as análises de robustez aqui realizadas se mostra importante.

Para além dessas possíveis deficiências, inconsistências nos dados podem ser encontradas, mesmo se tratando de uma fonte de dados oficiais. Todavia, dados extremamente discrepantes, que aparentam ter sido falhas na digitação, foram excluídos da base de dados. O pequeno número de dados nessas condições não interfere nos resultados dado o elevado volume de dados.

Mesmo havendo deficiências a serem sanadas, acredita-se que as contribuições dadas neste estudo são importantes no sentido de ampliarem os achados anteriores de outros autores, instigarem o debate acerca do gerenciamento de contratos da administração pública e da utilização de mecanismos no intuito de dirimir os problemas de agência. Além disso, permitem uma análise mais robusta, relacionando os fatores associados à utilização das sanções a partir de dados objetivos, constituindo um novo esforço de pesquisa.

Para além das questões relatadas, as contribuições deste estudo também são visíveis ao demonstrar lacunas teóricas a serem preenchidas, que se colocam como sendo sugestões para estudos futuros, com destaque para uma análise dos aspectos que ensejam a utilização das sanções consideradas pesadas, vinculando o efeito do incentivo a possíveis especificidades do contrato.



6. Referências bibliográficas

- ALBUQUERQUE, E. M. D. *Avaliação da técnica de amostragem respondent-driven sampling na estimação de prevalências de doenças transmissíveis em populações organizadas em redes complexas* (Dissertação de Mestrado em Ciências da Saúde- Fundação Oswaldo Cruz). 2009.
- ALMQVIST, R. Management by contract: a study of programmatic and technological aspects. *Public Administration*, v. 79, n. 3, p. 689-706, 2001.
- ALMQVIST, R.; HOGBERG, O. Public-private partnerships in social services: the example of the City of Stockholm. *The challenge of public-private partnerships: learning from international experience*. Edward Elgar, Northampton, MA, 231, 2005.
- AMORIM, V. A. J. de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. Senado Federal. 1ª ed. Brasília, DF, 2017.
- ARGYRES, N. S.; LIEBESKIND, J. P. Contractual commitments, bargaining power, and governance inseparability: incorporating history into transaction cost theory. *Academy of management review*, v. 24, n.1, p. 49-63, 1999.
- ARROW, K. J. Uncertainty and the welfare economics of medical care. *The American economic review*, p. 941-973, 1963.
- _____. The economics of the agency. In: *Principals and agents: The structure of business*, ed. John W. Pratt and Richard J. Zeckhauser, 1-35. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1984.
- BAJARI, P.; HOUGHTON, S.; TADELIS, S. Bidding for incomplete contracts: an empirical analysis of adaptation costs. *The American Economic Review*, v. 104, n. 4, p. 1288-1319, 2014.
- BARDACH, EUGENE; KAGAN, Robert A. *Going by the book: the problem with regulator unreasonableness*. Philadelphia, PA: Temple Univ. Press, 1982.
- BARDIN, L. *Análise de Conteúdo*. São Paulo. Almedina Edições, 2011.
- BARNEY, Jay B.; HANSEN, Mark H. Trustworthiness as a source of competitive advantage. *Strategic management journal*, v. 15, n. S1, p. 175-190, 1994.
- BRASIL, República Federativa do. Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal, Brasília, DF, 1988.
- BRASIL, República Federativa do. Lei de Licitações e Contratações Públicas. Senado Federal, Brasília, DF, 1993.
- BRASIL, República Federativa do. Sanções Administrativas - Diretrizes para a formulação de procedimento administrativo específico. Ministério do Planejamento, 2015.
- BROWN, T. L.; POTOSKI, M.; VAN SLYKE, D. M. Managing public service contracts: aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review*, v. 66, n. 3, p. 323-331, 2006.
- CABRAL, S. Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: the enabling role of capabilities. *Journal of Management Studies*, v. 54, n. 6, p. 823-853, 2017.
- COHEN, S.; EIMICKE, W.. *The responsible contract manager: protecting the public interest in an outsourced world*. Georgetown University Press, 2008.
- DALEN, D. M.; MOEN, E. R.; Riis, C. Contract renewal and incentives in public procurement. *International Journal of Industrial Organization*, v. 24, n. 2, p. 269-285, 2006.
- DHARWADKAR, B.; GEORGE, G.; BRANDES, P. Privatization in emerging economies: an agency theory perspective. *Academy of management review*, v. 25, n. 3, p. 650-669, 2000.
- DIXIT, A. Incentives and organizations in the public sector: an interpretative review. *Journal of Human Resources*, p. 696-727, 2002.
- EISENHARDT, M. Agency Theory: and assessment review. *Journal of Business Research*, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989.
- FRENCH, E; SONG, J. The effect of disability insurance receipt on labor supply. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 6, n. 2, p. 291-337, 2014.
- FRIEDMAN, JOHN N.; KELMAN, S. Effort as investment: analyzing the response to incentives KSG Working Paper No. RWP07-024, maio, 2017.
- GIRTH, A. M. A closer look at contract accountability: exploring the determinants of sanctions for unsatisfactory contract performance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 24, n. 2, p. 317-348, 2014. <https://doi.org/10.1093/jopart/mus033>
- GOLDSMITH, S; EGGERS, W. D. *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2004.
- GOMEZ-MEJIA, L. R.; Balkin, D. B. Determinants of faculty pay: an agency theory perspective. *Academy of Management Journal*, v. 35, n. 921-955, 1992.
- HART, O. *Firms, contracts, and financial structure*. Clarendon Press. Oxford, UK, 1995.
- Hölmstrom, B. Moral hazard and observability. *The Bell journal of economics*, p. 74-91, 1979.
- INGRAM, Helen Policy Implementation through Bargaining: federal grants in Aid, *Public Public*, v. 25, n. 4, 499-526 1977.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) *Opapeldas compras públicas sustentáveis na economia verde*. 2012. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2746:catid=28&Itemid=23>
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the Firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, v. 3, n. 4, p. 305–360, 1976.
- JENSEN, P. H.; STONECASH, R. E. Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. *Journal of Economic Surveys*, v. 19, n. 5, p. 767–787, 2005.
- KARJALAINEN, K.; KEMPPAINEN, K. The involvement of small and medium sized enterprises in public procurement: impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing & Supply Management*, v. 14, n. 4, p. 230–240, 2008.
- KLING, J. R. Incarceration length, employment, and earnings. *American Economic Review*, v. 86, n. 3, p. 863–876, 2006.
- LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. The principal-agent model. Princeton University. Princeton, New Jersey, USA, 2002.
- LAFFONT, J.-J.; TIROLE, J. The politics of government decision-making: a Theory of Regulatory Capture. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 106, n. 4, p. 1089–1127, 1991.
- LAMBRIGHT, K. T. Agency Theory and beyond: contracted providers' motivations to properly use service monitoring tools. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 19, n. 2, p. 207–227, 2009.
- LAZEAR, E. P. Incentive contracts. In: *Allocation, Information and Markets* (p. 152-162). Palgrave Macmillan, London, 1989.
- LEWIS, G.; BAJARI, P. Procurement contracting with time incentives: theory and evidence. *Quarterly Journal of Economics*, v. 126, n. 3, p. 1173–1211, 2011. <https://doi.org/10.1093/qje/qjr026>
- LONSDALE, C. Contractual uncertainty, power and public contracting. *Journal of Public Policy*, v. 25, n. 2, p. 219–240, 2005.
- LOTTA, G. S. (2014). Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 19(65).
- LIPSKY, M. (1980). *Street-level bureaucracy, dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- MARVEL, M. K.; MARVEL, H. P. Shaping the provision of outsourced public services incentive efficacy and service delivery. *Public Performance & Management Review*, v. 33, n. 2, p. 183–213, 2009. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576330201>
- MILLER, G. J.; WHITFORD, A. B. The principal's moral hazard: constraints on the use of incentives in hierarchy. *Journal of Public Administration Research And Theory*, v. 17, n. 2, p. 213–233, 2006. <https://doi.org/10.1093/jopart/mul004>
- MOTTA, Alexandre Ribeiro. O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro. Dissertação de Mestrado. UNICAMP, 2010.
- NOOTEBOOM, B. Firm size effects on transaction costs. *Small Business Economics*, v. 5, n. 4, p. 283–295, 1993.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Company, 1992,
- RATTO, M.; BURGESS, S. The role of incentives in the public sector: Issues and Evidence. *Oxford Review of Economic Policy*, v. 19, n. 2, p. 285–300, 2003. <https://doi.org/10.1093/oxrep/19.2.285>
- REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro. Public procurement strategy: the impacts of a preference programme for small and micro businesses, *Public Money & Management*, v. 35, n. 2, p. 103–110, 2015, DOI: 10.1080/09540962.2015.1007704
- REIS, Paulo Ricardo da Costa. Desempenho nos contratos de compras públicas: evidências empíricas das mudanças institucionais no Brasil. (Tese Doutorado em Administração – Universidade Federal da Bahia), 2016.
- Roth, K.; O'donnell, S. Foreign subsidiary compensation strategy: an agency theory perspective. *Academy of management Journal*, v. 39, n. 3, p. 678–703, 1996.
- SAPPINGTON, D. E. Incentives in principal-agent relationships. *Journal of economic Perspectives*, v. 5, n. 2, p. 45–66, 1991.
- SPAGNOLO, Giancarlo. Reputation, competition, and entry in procurement. *International Journal of Industrial Organization*, v. 30, n. 3, p. 291–296, 2012.
- TOSI, H. L.; KATZ, J. P.; GOMEZ-MEJIA, L. R. Disaggregating the agency contract: the effects of monitoring, incentive alignment, and term in office on agent decision making. *Academy of Management Journal*, v. 40, n. 3, p. 584–602, 1997.
- VALADARES, J. L. Significados do empreendedorismo no setor público no contexto municipal brasileiro. (Tese Doutorado em Administração – Universidade Federal de Lavras), 2016.
- VAN SLYKE, David. M. Agents or stewards: using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 17, n. 2, p. 157–187, 2006.
- WILLIAMSON, O. E. Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. *The journal of Law and Economics*, v. 22, n. 2, p. 233–261, 1979.

7. Anexo

Roteiro da entrevista semiestruturada

1. Por favor, descreva a sua função no contexto do contrato, qual a atividade, como é funciona.
2. Como é o diálogo com os outros participantes do processo?
3. Você percebe alguma dificuldade na forma de gerenciamento dos contratos?
4. Se não o que leva a esses problemas na sua opinião?
5. Você teve alguma história com contratos com desempenho insatisfatório? Se sim, poderia nos contar um pouco mais sobre esse caso
6. Nesse caso de desempenho insatisfatório como é a atuação do fiscal?
7. Quais os mecanismos e ferramentas existem para lidar com esses contratos?
8. E em relação as sanções?
9. O que você espera das sanções?
10. Teve algum contrato com desempenho insatisfatório que mesmo disponível as sanções não foram aplicadas?

