



Editor Responsável: Rodrigo de Souza Gonçalves
Andrea de Oliveira Gonçalves
Editor Associado: João Abreu de Faria Bilhim
Processo de Avaliação: Double Blind Review pelo SEER/OJS

Mecanismos de Controle em Relações de Terceirização de Serviços no Setor Público

RESUMO

Objetivo: analisar o papel dos mecanismos de controle gerencial em relações de terceirização de serviços no setor público, considerando os desafios de cooperação e de coordenação de atividades.

Método: pesquisa qualitativa, a partir de entrevistas, questionário e triangulação desses dados com documentos, apoiada na realização de estudo de caso em uma unidade descentralizada do Ministério Público do Trabalho, com análise de contratos terceirizados de serviços de limpeza e conservação.

Originalidade/Relevância: o estudo contribui no avanço do debate científico sobre o tema em organizações públicas e no contexto brasileiro.

Resultados: os serviços analisados não utilizam ativos específicos, operam em ambiente de incerteza moderada, possuem tarefas fáceis de mensurar e pouco complexas, além de haver interdependência moderada entre a organização contratante e as organizações contratadas. Observou-se uso de instrumentos de controle formais e informais. Os resultados também sugerem que o ambiente burocrático dessas contratações pode influenciar a configuração dos mecanismos de controle gerencial, com pouca flexibilidade para que as atividades ou o relacionamento se desenvolvam além das previsões contratuais.

Contribuições Teóricas/Metodológicas: o trabalho agrega à literatura, ao abordar a configuração de mecanismos de controle gerencial em relacionamentos fornecedor-comprador em organizações públicas.

Contribuições Sociais/para a Gestão: os resultados podem auxiliar as organizações do setor público a compreender os aspectos que influenciam a configuração do sistema de controle de seus contratos de serviços terceirizados, além de fomentar as discussões sobre os desafios dessas contratações.

Palavras-chave: Controle Gerencial. Setor Público. Terceirização. Desafios de cooperação e de coordenação.

Tiago Roberto Lopes das Neves
Universidade Federal de Santa Catarina, Santa
Catarina, Brasil
tiago.nvs@hotmail.com

Valdirene Gasparetto
Universidade Federal de Santa Catarina, Santa
Catarina, Brasil
valdirenegasparetto@gmail.com

Recebido: Abril 20, 2022
Revisado: Novembro 15, 2022
Aceito: Novembro 16, 2022
Publicado: Dezembro 30, 2022



How to Cite (APA)

Neves, T. R. L. & Gasparetto, V. (2022). Mecanismos de Controle em Relações de Terceirização de Serviços no Setor Público. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 25(esp), 291-307.
<http://dx.doi.org/10.51341/cgg.v25iesp.2871>

1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980, os governos de diversos países iniciaram reformas administrativas que incluíam a adoção de práticas de gestão até então utilizadas no setor privado (Secchi, 2009). É nesse contexto que surge a *New Public Management* (NPM), um modelo de gestão que adotou a transferência de técnicas gerenciais implementadas no setor privado para o público, na busca por administração mais eficiente, com redução do Estado e orientação para resultados e sociedade (Peci, Pieranti, & Rodrigues, 2008; Pyun & Edey Gamassou, 2018).

Assim, a NPM e as técnicas associadas do setor privado tornaram-se centrais para os novos arranjos institucionais e as alterações nas estruturas administrativas no setor público, com a utilização de modelos mais autônomos e flexíveis de gestão (Maia & Correia, 2022). Bresser-Pereira (1996), ao analisar o aspecto administrativo da reforma implementada no Brasil, destaca que sua base foi apoiada na proposta de administração pública gerencial, como resposta à crise dos anos anteriores e à globalização da economia.

Uma das técnicas oriundas do setor privado é a terceirização, em que os governos contratam organizações externas para o desenvolvimento de alguns serviços (ter Bogt, 2018). No Brasil, a terceirização de serviços públicos passou a ser utilizada de maneira mais intensa a partir da década de 1990, com a reforma gerencial implementada pelo Estado, em que os governos transferem a prestação de serviços considerados não estratégicos ou exclusivos para a iniciativa privada (Santos, Andrade, & Lima, 2019).

A terceirização de serviços pode trazer diversos desafios aos envolvidos e, nesse sentido, a literatura sobre controle gerencial interorganizacional tem identificado dois principais desafios no contexto desses relacionamentos: a cooperação entre os parceiros, de modo a garantir que os fornecedores atuem em conformidade com as metas estabelecidas pelo comprador, e a coordenação, para garantir que as atividades sejam coordenadas (Caglio & Ditillo, 2008; Dekker, 2004; Johansson, Siverbo, Camen, & Carmén, 2016; Johansson & Siverbo, 2011).

Uma forma de lidar com esses desafios é implementar mecanismos de controle gerencial. Na perspectiva da governança, o controle gerencial nesses relacionamentos tem sido estudado predominantemente a partir da abordagem da Teoria dos Custos de Transação ou *Transaction Cost Theory* (TCT) (Dekker, 2004), ou por meio de uma configuração estendida da TCT que considera também atributos do relacionamento entre as partes para explicar as configurações de controle implementadas (Johansson & Siverbo, 2011).

Pesquisas prévias sugerem que aspectos relacionados aos custos de transação, além de outros fatores relacionais e institucionais, influenciam a escolha pelos mecanismos de controle gerencial implementados (Petersen, Baekkeskov, Potoski, & Brown, 2019; ter Bogt, 2018). Além disso, esses trabalhos têm apontado que mecanismos de controle são usados principalmente de maneira conjunta, e que suas possíveis combinações funcionam como um sistema inter-relacionado (Ditillo, Liguori, Sicilia, & Steccolini, 2015; Johansson *et al.*, 2016).

Todavia, verifica-se que pouco ainda se sabe sobre o papel do controle gerencial nos relacionamentos de terceirização de serviços das organizações públicas brasileiras, e ainda são recentes as pesquisas que estudam casos de contratação de empresas terceirizadas para a prestação de serviços auxiliares (Druck, Sena, Pinto, & Araújo, 2018). Os estudos já realizados se concentram em temas como gestão e fiscalização de contratos (Gonçalves, 2006; Murad, 2019), determinantes dos custos (Santos, 2014; Simoni, 2018), gestão de riscos (Oliveira, 2019), regulamentação e desenvolvimento dos processos de terceirização, controle de funcionários e implicações na precarização do trabalho (Druck *et al.*, 2018).

Diante desse cenário, esta pesquisa tem como objetivo analisar o papel dos mecanismos de controle gerencial em relações de terceirização no setor público, considerando os desafios de cooperação e de coordenação de atividades, e se concentra em dois pontos principais: (1) os mecanismos de controle gerencial utilizados nos contratos terceirizados, e (2) a configuração de controle e seus determinantes no contexto analisado.

Estudos prévios mostram que, a despeito de potenciais benefícios, as relações de terceirização podem abarcar alta dose de incerteza e riscos para as partes envolvidas na contratação (Langfield-Smith & Smith, 2003). Assim, há necessidade de maior desenvolvimento sobre como o controle gerencial é estruturado e implementado de modo a reduzir esses desafios (Johansson *et al.*, 2016) e, considerando que os recursos financeiros utilizados pelas organizações públicas partem dos próprios cidadãos, é importante examinar como é a gestão desses serviços.

Este trabalho está estruturado em mais quatro seções além desta introdução. A seção 2 aborda os aspectos teóricos acerca dos temas que embasam a pesquisa, a seção 3 descreve os procedimentos metodológicos, na quarta seção traz-se os resultados e as discussões, e a seção 5 apresenta as conclusões e recomendações.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Atributos da Transação e do Relacionamento

As reformas e novas estruturas administrativas influenciadas pela NPM podem ser analisadas sob a ótica de diversas teorias e práticas gerenciais (Maia & Correia, 2022), e, no decorrer dos anos, diversos autores têm se utilizado da Teoria dos Custos de Transação (TCT) para embasar análises nesse contexto.

O trabalho de Coase (1937) foi um dos primeiros a levar a transação ao foco de análise e apresentar as primeiras noções sobre custos de transação (Williamson, 2012). A partir dessas premissas, Oliver Williamson desenvolveu a Teoria dos Custos de Transação, em que custos de transação são descritos como custos da elaboração de um contrato, de gerenciamento do relacionamento e das perdas advindas do comportamento oportunista ou da falta de adaptação (Schepker, Oh, Martynov, & Poppo, 2014).

A TCT identifica os atributos da transação, sendo especificidade de ativos, frequência das transações, e incerteza das transações, como elementos determinantes dos custos de transação, além de influenciarem a escolha dos possíveis mecanismos de controle (Williamson, 1979).

Especificidade de ativos refere-se à necessidade ou não de investimentos específicos em ativos físicos e/ou humanos (Poppo & Zenger, 2002). Um ativo será de alta especificidade quando os investimentos forem de difícil adaptação para distintas contratações (Brown & Potoski, 2003b). Frequência das transações é a periodicidade de ocorrência dessas transações, e pode ser classificada como única, ocasional ou recorrente (Williamson, 1979), e incerteza das transações refere-se ao grau de previsibilidade do ambiente da execução contratual (Speklé, 2001).

Embora a TCT tenha sido desenvolvida para o setor privado, tem-se que qualquer problema que surgir ou puder ser reformulado por uma questão de contratação pode ser examinado a partir dessa abordagem (Williamson, 1998). Williamson (1998), Brown e Potoski (2003a) e Van Genugten (2010) destacaram as particularidades das transações no setor público e incluíram ou adaptaram alguns dos atributos apresentados por Williamson (1985).

A presente pesquisa utiliza a classificação proposta por Van Genugten (2010), que considera os mesmos atributos da transação definidos por Williamson (1985) para o setor privado (especificidade de ativos, frequência e incerteza das transações), mas com alterações nos detalhes dos seus conteúdos, tendo em vista os interesses públicos envolvidos nessas transações. Conforme Van Genugten (2010), a principal alteração trata da incerteza das transações, que passa a ter maior ênfase no setor público, sendo analisada sob dois aspectos: incerteza ambiental e incerteza comportamental (mensurabilidade dos serviços).

Diante desse contexto, a abordagem dos custos de transação argumenta que a incapacidade de escrever ou executar contratos completos é evidenciada pelos atributos da transação (especificidade de ativos, frequência das transações, incerteza ambiental e mensurabilidade dos serviços, conforme abordagem empregada nesta pesquisa), e esses aspectos implicam em desafios de cooperação que afetam a necessidade de controle gerencial nesses relacionamentos (Anderson & Dekker, 2014).

Adicionalmente, na literatura de controle gerencial interorganizacional os pesquisadores comumente têm se utilizado da abordagem da teoria dos custos de transação estendida que, além dos atributos tradicionais da transação, considera a importância do relacionamento (Johansson & Siverbo, 2011). Dois atributos apontados nesses estudos e que também são importantes para compreender a estrutura de controle utilizada são a interdependência e a complexidade das tarefas (Anderson & Dekker, 2005; Dekker, 2004; Johansson *et al.*, 2016).

A interdependência das tarefas leva à necessidade de coordenação além dos limites da organização. Quando as tarefas se tornam mais interdependentes e incertas, maior coordenação é requerida (Dekker, 2004). O grau de dificuldade para coordenação se altera conforme varia a interdependência das tarefas, com implicações para os sistemas de controle (Chenhall, 2003). O outro elemento que exerce influência na coordenação é a complexidade das tarefas. Tarefas mais complexas exigem acompanhamento mais próximo do que aquelas com entrega padronizada e simples, que raramente necessitam de alinhamento ou ajustes entre as partes do relacionamento (Johansson *et al.*, 2016).

2.2 Controle Gerencial Interorganizacional

A terceirização no setor público ocorre quando os governos compram serviços de outras organizações, retendo apenas a responsabilidade pelo controle e monitoramento dos serviços contratados (Cristofoli, Ditillo, Liguori, Sicilia, & Steccolini, 2010). Nesses ambientes o objetivo principal do controle gerencial passa a ser a criação de condições para motivar os parceiros a atingir resultados pré-determinados ou desejáveis (Dekker, 2004).

Os mecanismos de controle gerencial são dispositivos pelos quais o controle é exercido, e podem ser classificados em mecanismos de controle formal e informal. Conforme Dekker (2004), controle formal consiste nas obrigações contratuais e mecanismos formais de cooperação, e controle informal relaciona-se à cultura e sistemas que influenciam os membros dos relacionamentos. Além disso, controle é empregado em dois momentos distintos: (i) mecanismos de controle *ex ante*: utilizados para alinhar os interesses dos parceiros e reduzir a necessidade de coordenação, englobam as fases exploratória e de contrato; e (ii) mecanismos de controle *ex post*: utilizados para gerenciar a implementação do contrato e seu monitoramento, abarcam a fase de execução (Dekker, 2004; van der Meer-Kooistra & Vosselman, 2000; Vosselman & van Der Meer-Kooistra, 2006).

Os tipos de mecanismos de controle utilizados nesta pesquisa são os descritos por Johansson *et al.* (2016), com base nas referências mais comumente utilizadas pelos pesquisadores da área (Anderson & Dekker, 2014; Cäker, 2008; Cäker & Siverbo, 2011;

Dekker, 2004; Johansson & Siverbo, 2011; Merchant & Van der Stede, 2012; Ouchi, 1979), e compreendem: (i) controle de resultados; (ii) controle de comportamento; e (iii) controle social (Johansson *et al.*, 2016). Controle de resultados e de comportamento são subdivisões do controle formal, enquanto controle social se relaciona a controle informal (Dekker, 2004).

No controle de resultados, as organizações que estão sendo contratadas e que possuem liberdade para realização das atividades são responsabilizadas pelos resultados. O controle de comportamento é proativo, e sua função é especificar e mensurar o comportamento desejável e restringir ações que estejam em desacordo com os objetivos da organização. Já o controle social é uma maneira mais informal de controlar comportamento, pelo desenvolvimento de confiança e pelo alinhamento entre normas e valores (Dekker, 2004).

A literatura também aponta que os desafios de cooperação e de coordenação de atividades representam riscos para os relacionamentos de terceirização, devendo ser protegidos e controlados por meio de mecanismos de controle gerencial (Johansson & Siverbo, 2011). Possíveis desafios de cooperação entre os parceiros (ou riscos relacionais) são observados quando as organizações não conseguem alinhar seus interesses para a obtenção de ganhos mútuos, e geralmente associam-se ao comportamento oportunista (Anderson & Dekker, 2014).

Como as organizações públicas esperam que a prestação dos serviços contratados ocorra em consonância com padrões de qualidade acordados e ao menor custo possível, visto que geralmente operam dentro de restrições orçamentárias, os mecanismos de controle gerencial devem ser implementados como forma de minimizar esses problemas e garantir que os contratados exerçam o máximo esforço para atingir objetivos e metas estabelecidos pela organização pública (Johansson & Siverbo, 2011).

Os possíveis desafios de coordenação de atividades (ou riscos de desempenho), por sua vez, relacionam-se com falhas em alcançar objetivos colaborativos, apesar da cooperação (Anderson & Dekker, 2014). Assim, as organizações precisam ser capazes de garantir que as atividades sejam coordenadas, o que demanda informações claras sobre a capacidade das organizações contratadas e exige que forneçam dados sobre suas reais demandas (Johansson & Siverbo, 2011).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este estudo compreende uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa e realização de estudo de caso. A escolha do caso deu-se pelo alinhamento ao tema da pesquisa, pela relevância dos serviços prestados pelo órgão público analisado, pela representatividade dos contratos em relação ao montante gasto com contratação, além de se adequar aos critérios de seleção propostos por Yin (2017), como acessibilidade dos entrevistados, localização geográfica conveniente e riqueza dos documentos disponíveis para análise.

3.1 Construtos da Pesquisa

Na Figura 1 são apresentados os construtos, categorias de análise e os estudos que os fundamentam.

Assim, os contratos terceirizados investigados foram categorizados com base nos atributos da transação e do relacionamento, depois foram identificados os mecanismos de controle presentes nas fases exploratória, de contrato e de execução da contratação, e foram analisados os desafios de cooperação e de coordenação de atividades.

Construtos	Categorias	Autores
Atributos da transação e do relacionamento	Especificidade de ativos; Frequência das transações; Incerteza ambiental; Mensurabilidade dos serviços; Interdependência das tarefas; Complexidade das tarefas.	Brown e Potoski (2003b); Cristofoli <i>et al.</i> (2010); Ditillo <i>et al.</i> (2015); Johansson <i>et al.</i> (2016); Langfield-Smith e Smith (2003); Van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000); van Genugten (2010).
Mecanismos de controle gerencial	Controle formal (controle de resultados e de comportamento); Controle informal (controle social).	Anderson e Dekker (2014); Dekker (2004); Johansson <i>et al.</i> (2016); Langfield-Smith e Smith (2003); van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000), Vosselman e van Der Meer-Kooistra (2006); Ouchi (1979).
Desafios de cooperação (riscos relacionais) e de coordenação de atividades (riscos de desempenho)	Configuração de controle gerencial e seus determinantes.	Anderson e Dekker (2014); Cristofoli <i>et al.</i> (2010); Dekker (2004); Ditillo <i>et al.</i> (2015); Johansson e Siverbo (2011); Johansson <i>et al.</i> (2016); Konrad (2018); Langfield-Smith e Smith (2003); van der Meer-Kooistra e Vosselman (2000),

Figura 1. Construtos do estudo.

3.2 Contexto do Caso

O estudo foi conduzido no Ministério Público do Trabalho (MPT), organização pública federal brasileira, que possui uma unidade central em Brasília/DF, e unidades descentralizadas com sede em 24 estados brasileiros (Ministério Público do Trabalho [MPT], 2019). A partir dos critérios de seleção de Yin (2017), do escopo e do tempo disponível para condução da pesquisa, o objeto de análise foi uma unidade descentralizada, a Procuradoria Regional do Trabalho da 12ª Região (PRT12), localizada no estado de Santa Catarina. Atualmente há aproximadamente trinta contratos de serviços terceirizados ativos na unidade, que abarcam vigilância, limpeza, recepção, copeiragem, telefonia, zeladoria, impressão corporativa, fornecimento de combustível e óleo, coleta de lixo reciclável, dentre outros.

Foram selecionados para análise os contratos de serviços terceirizados de limpeza e conservação em vigor na PRT12, que possui contratos ativos nas cidades de Florianópolis (sede), Blumenau, Chapecó, Criciúma, Joaçaba, Joinville e Lages. Atualmente, quatro empresas executam as atividades contratadas, com contratos firmados para 12 meses, podendo ser prorrogados por igual período até o limite máximo de 5 anos, e que representam um gasto anual de aproximadamente R\$ 450.000,00.

3.3 Coleta e Análise dos Dados

Os dados foram coletados de dezembro 2019 a maio de 2020, por meio de entrevistas semiestruturadas, questionário com perguntas abertas e triangulação com documentos. Inicialmente foram analisados os documentos da contratação, como arquivos do processo licitatório, contratos da prestação dos serviços, atas de reuniões, processos de prorrogação e alterações no preço dos contratos, relatórios da execução contratual e processos de aplicação de sanção.

Após análise desses dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas a partir de roteiro previamente avaliado por três docentes que atuam em curso de pós-graduação da área contábil, que sugeriram ajustes de aperfeiçoamento ao documento. As entrevistas foram realizadas com três servidores, da Divisão de Administração (DAA), da Seção de Licitações, Compras e Contratos (SLCC) e da Seção de Gestão de Contratos (SGC), nomeados como E1,

E2 e E3, respectivamente. Os entrevistados foram selecionados por possuírem relação direta com as rotinas administrativas de gestão dos contratos terceirizados e participarem dos processos de planejamento, execução e monitoramento das contratações.

As entrevistas foram realizadas no início de 2020, por meio do aplicativo *Google Meet*, tendo sido utilizados protocolos para garantir preceitos éticos na condução do estudo. Os participantes não se opuseram à gravação das entrevistas, as quais depois de transcritas foram encaminhadas a cada entrevistado para validação. Adicionalmente, foi encaminhado questionário com questões abertas para os fiscais dos contratos, totalizando sete respondentes, nomeados como F1 a F7, com perguntas referentes aos tipos de controle utilizados na fase de execução dos contratos, com base na literatura consultada.

Dessa forma, participaram da pesquisa dez servidores. Sendo sete do sexo masculino, com idade média de 39 anos e maior predominância na faixa etária de 31 a 40 anos. Todos possuem formação de nível superior, nas áreas de Administração, Contabilidade, Direito, Educação Física, Engenharia Elétrica e Mecânica, e Teologia. Atuam na organização, em média, há 11 anos, porém, com amplitude variando de 3 a 25 anos. O tempo exercendo a função apresenta média de 5 anos, com quatro servidores na faixa de 0 a 5 anos, e seis na faixa de 6 a 10 anos. Todos os entrevistados possuem função de confiança (cargo de chefia).

As entrevistas, após transcritas, foram organizadas em categorias e examinadas por meio de análise de conteúdo e cruzamento com os documentos da contratação e a literatura da área. As respostas ao questionário foram tratadas de maneira semelhante, sendo categorizadas com base nos construtos da pesquisa e analisadas mediante triangulação com dados colhidos nos documentos e nas entrevistas realizadas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 Atributos da Transação e do Relacionamento

Os atributos da transação e do relacionamento, abordados pela literatura de controle gerencial interorganizacional e utilizados para análise nesta pesquisa, são especificidade de ativos, frequência de transações, incerteza ambiental, mensurabilidade dos serviços, interdependência e complexidade das tarefas.

Em relação à especificidade de ativos, verificou-se que os investimentos para produzir os serviços objeto deste estudo são poucos significativos. Os serviços prestados, quanto a atividades e resultados, possuem métodos e procedimentos fáceis de medir e monitorar. O maior ativo dos contratos é a força de trabalho, com atribuições simples, e os outros ativos utilizados no serviço (materiais, uniformes, equipamentos, EPI, dentre outros) também possuem baixa especificidade.

Outra característica do serviço analisado é que apresenta alta frequência das transações, com interações recorrentes durante o período do contrato, de um ano. Conforme van Genugten (2010), quando a frequência é alta, tal atributo não se caracteriza como decisivo da transação entre as partes.

Quanto à incerteza ambiental, observou-se que os contratos possuem certa previsibilidade de execução, são firmados pelo período de um ano e têm sido prorrogados por 12 meses ao final de cada de vigência. Porém, o entrevistado E2 mencionou que “as demandas políticas costumam ser mais impositivas, principalmente nos períodos de crise financeira”. A legislação brasileira permite que a organização pública realize acréscimos ou supressões contratuais de maneira unilateral, o que também impacta a previsibilidade do ambiente de execução dos serviços.

Quanto à mensurabilidade dos serviços, verificou-se que são fáceis de mensurar: os serviços são bem definidos, as tarefas padronizadas, e os padrões de desempenho e qualidade podem ser objetivamente definidos pela unidade. As empresas devem apresentar, no início do contrato, planilha contendo o planejamento da execução dos serviços (PES). A esse respeito, o entrevistado E1 cita que as tarefas são relativamente simples, e que o PES auxilia tanto o MPT quanto a empresa contratada na coordenação de atividades.

Em relação à interdependência das tarefas, verificou-se que existe dependência moderada entre a execução das atividades pelas empresas prestadoras dos serviços terceirizados e a prestação dos serviços do MPT à sociedade, pois mesmo sem relação direta com o serviço, por se tratar de higiene e envolver questões sanitárias, a sua não execução ou má qualidade podem impactar negativamente os servidores que atuam na unidade, além de comprometer a prestação dos serviços.

Quanto à complexidade das tarefas, o MPT designa dois fiscais (titular e substituto) para acompanhamento e fiscalização da execução contratual. Além disso, não há necessidade de formação ou habilidades técnicas específicas para realização das atividades contratadas, sendo a comprovação de ensino fundamental completo o único requisito exigido pelo contrato.

Tem-se, a partir do que foi exposto, que o serviço analisado tem baixa especificidade de ativos, alta frequência das transações e mensurabilidade dos serviços, incerteza ambiental e interdependência das tarefas moderadas, além de baixa complexidade das tarefas executadas.

4.2 Mecanismos de Controle Gerencial

No MPT, as contratações de empresas prestadoras de serviços terceirizados são orientadas e regidas por dispositivos legais, como a Lei nº 8.666/93 (licitações e contratos), a Lei nº 10.520/2002 (pregão), o Decreto nº 10.024/2019 (pregão eletrônico) e, principalmente, pela Instrução Normativa (IN) nº 05/2017 e suas alterações, a partir da qual a contratação dos serviços deve observar as fases de planejamento da contratação, seleção do fornecedor e gestão do contrato. A fase exploratória e de contrato (*ex ante*) corresponde ao planejamento e seleção do fornecedor tratada pela IN, e a fase de execução contratual (*ex post*) refere-se à gestão dos contratos. Observou-se a utilização de mecanismos de controle gerencial nas duas fases.

A Divisão de Administração é o setor responsável pelos documentos relativos à etapa de planejamento da contratação, os quais incluem estudos preliminares, gerenciamento de riscos e termo de referência. Da análise desses documentos, alguns mecanismos de controle foram observados, como o planejamento e a especificação de como as tarefas terão que ser executadas, o estabelecimento de metas, ou a maneira pela qual a qualidade dos serviços será avaliada. Também são especificados processos, procedimentos e comportamentos que deverão ser adotados pelas empresas contratadas. Outro mecanismo é o orçamento, com a determinação do montante máximo permitido para cada contratação.

Concluídas essas etapas, inicia a fase de seleção do fornecedor, a cargo da Seção de Licitações, Compras e Contratos, que compreende as etapas do processo de licitação (ato convocatório, parecer jurídico, adjudicação e homologação), formalização e publicação do contrato.

A busca pela empresa a ser contratada ocorre por meio de pregão eletrônico. O entrevistado E2 aponta que a seleção dos fornecedores considera basicamente as determinações contidas na legislação e as contratações anteriores, e cita que há muitas empresas que prestam esse tipo de serviço, o que garante maior competitividade ao processo. Além disso, as empresas devem apresentar demonstrações contábeis do último exercício

financeiro como uma das etapas do processo de seleção. Assim, o MPT utiliza esse mecanismo de controle para qualificação econômico-financeira das empresas.

Verificou-se que o contrato elaborado é extenso e detalhado, baseado no termo de referência e nas informações coletadas durante o processo de planejamento da contratação. Específica direitos e responsabilidades das empresas contratadas e do MPT, procedimentos necessários para execução das atividades, aspectos técnicos e jurídicos a serem observados, além de conter ações que estariam em desacordo com os objetivos da contratação, sanções ou penalidades, e procedimentos para resolução de conflitos.

Com base nos documentos consultados e nas informações obtidas por meio das entrevistas, as categorias de controle e os principais mecanismos de controle utilizados na fase exploratória e de contrato (*ex ante*) são resumidos na Figura 2.

Categorias de controle	Mecanismos de controle utilizados
Controle de Resultados	Licitações formais com lances competitivos Concorrência Dados contábeis e financeiros Orçamentos e propostas financeiras Estabelecimento de metas e indicadores de desempenho
Controle de Comportamento	Planejamento, leis e regulamentos, diretrizes Estrutura organizacional Planejamento e especificação das tarefas Especificação de processos, procedimentos e comportamentos Orçamento e planilha de custos e formação de preços Procedimentos de verificação e reuniões Parecer jurídico Elaboração de critérios de seleção específicos Contratos detalhados (especificação de insumos, processos e tarefas, sanções, resolução de conflitos, mecanismos de pagamento, prorrogação e rescisão)
Controle Social	Não identificado

Figura 2. Mecanismos de controle na fase exploratória e de contrato (*ex ante*)

Nessa fase o controle é exercido por uma combinação de instrumentos formais. Mecanismos de controle de resultados foram verificados em menor escala. O MPT especifica metas de desempenho em relação aos serviços, que são avaliadas no momento da execução contratual. Na seleção dos parceiros também se observou alguns mecanismos de controle de resultados, como concorrência, dados contábeis e financeiros, e preparação de orçamento referencial. Observou-se, ainda, que os mecanismos de controle utilizados são predominantemente de controle de comportamento. Um dos principais mecanismos, nessa fase, é a elaboração de contratos detalhados, os quais permitem que as empresas contratadas tenham informações sobre o comportamento esperado na execução das tarefas.

Nessa fase não são utilizados instrumentos informais de controle. As experiências de contratos anteriores e a reputação do fornecedor são consideradas no processo de planejamento de uma nova contratação, mas com pouca influência do relacionamento ou da confiança entre as partes.

A fase de execução (*ex post*) inicia-se com a assinatura do contrato, sob a responsabilidade da Seção de Gestão de Contratos. Identificou-se mecanismos de controle de resultados, de comportamento e social nessa fase. O controle de resultados foi verificado por meio de metas e indicadores de desempenho definidos nos contratos. O entrevistado E1 esclarece que não existe nenhum sistema de recompensa ou incentivo para as empresas contratadas em relação aos seus resultados, mas foi implementada uma metodologia de

avaliação da qualidade dos serviços prestados, por meio do índice de qualidade dos serviços (IQS).

Em relação ao controle de comportamento, verificou-se que os contratos da unidade especificam aspectos relacionados à execução dos serviços (rotinas de trabalho) e administrativas, da execução contratual. Também são avaliadas as regras e procedimentos determinados no contrato e realizadas revisões ou modificações pelo não alcance dos objetivos. O fiscal F4 destaca que mesmo sem um relatório padrão formal, a avaliação é realizada considerando as atividades previstas no contrato. Já as revisões e alterações contratuais são realizadas quando ocorre a prorrogação do contrato ou quando é firmado um novo instrumento, nos casos de alterações significativas.

Outra forma de controle de comportamento é pela aplicação de sanções, especificadas em cláusulas contratuais. O entrevistado E3 registra que o comportamento dos fornecedores dos serviços diante da aplicação dessas sanções varia em relação à estrutura e à cláusula e respectiva sanção, e exemplifica: “os contratos têm a previsão da necessidade da contratação de um funcionário volante para cobrir eventuais ausências do funcionário do posto, mas tem empresas que preferem ser multadas, pois o valor é inferior ao que seria gasto para a contratação”.

No que se refere ao controle social, verificou-se que é estimulada a participação da equipe de pessoal das empresas contratadas em reuniões promovidas pelo MPT. Os fiscais relatam que essas reuniões são organizadas para criar e desenvolver laços relacionais e compreendem confraternizações, festividades de final de ano e aniversários, além disso, algumas palestras e treinamentos já foram realizados com a participação dos empregados terceirizados. Como exemplo o fiscal F6 cita que em 2018 ocorreu uma palestra sobre lixo reciclável com a participação desses trabalhadores. O fiscal F1 relembra ainda um evento sobre perspectivas de gênero, raça e diversidade, em que também participaram os empregados terceirizados.

Além disso, a unidade do MPT pesquisada costuma informar sobre comportamentos aceitáveis e normas que devem ser observadas na prestação de serviços. O fiscal F3 destaca que “o fiscal de contrato informa à empresa comportamentos impróprios no local de prestação de serviços, como, por exemplo, se ausentar do local de serviço sem aviso prévio, uso excessivo e/ou inadequado do celular, não seguir protocolos de atendimento”.

Com base nos documentos consultados, nas informações obtidas nas entrevistas e nas respostas ao questionário, as categorias de controle e os principais mecanismos de controle utilizados na fase de execução (*ex post*) são resumidos na Figura 3.

Categorias de controle	Mecanismos de controle utilizados
Controle de Resultados	Medição de desempenho com base em resultados Índice de qualidade dos serviços (IQS)
Controle de Comportamento	Controle de regras e procedimentos previamente definidos no contrato Planejamento de Execução de Serviços (PES) Revisões e alterações contratuais <i>Feedback</i> Aplicação de sanções
Controle Social	Participação em reuniões promovidas pela organização Comportamentos aceitáveis e normas para prestação do serviço Contatos pessoais e comunicação regulares

Figura 3. Mecanismos de controle na fase de execução (*ex post*).

Nessa fase o controle é exercido por uma combinação de mecanismos formais e informais. Para controle da execução das tarefas, o MPT usa mecanismos de controle de resultados, de comportamento e social, com a prevalência de controle de comportamento.

O controle de resultados é executado pela medição do desempenho e pelo IQS. O controle de comportamento é exercido principalmente pelos fiscais, por meio do controle de regras, procedimentos e processos previamente definidos nos contratos firmados entre as partes, e os mecanismos de controle informal foram observados principalmente no relacionamento direto entre fiscais e empregados ou representantes das empresas contratadas, com a participação em reuniões, determinação dos comportamentos aceitáveis, normas a serem observadas e a realização de contatos pessoais regulares.

4.3 Desafios de Cooperação e de Coordenação de Atividades

Na organização analisada, os desafios de cooperação estão relacionados principalmente à possibilidade de as empresas contratadas atuarem de maneira oportunista na relação. Mesmo com as salvaguardas contratuais esse problema ainda foi verificado no contexto estudado. O entrevistado E2 citou que durante o processo de seleção de parceiros por meio da licitação, a concorrência tem sido um elemento que inibe parcialmente esse comportamento oportunista, mas que ainda é verificado principalmente nas contratações de menor montante, já nas contratações que contemplam maior número de participantes no processo competitivo, “as próprias empresas atuam como agentes de fiscalização das organizações que tentam agir de maneira oportunista” (E2).

Ainda sobre o possível comportamento oportunista das empresas contratadas, o entrevistado E1 menciona que geralmente “as empresas não são especialistas no objeto da prestação de serviços a que se propõem, atuando apenas com locação da mão de obra”. Assim, o MPT designa um fiscal para atuar diretamente em cada contrato para garantir o cumprimento das obrigações contratuais.

Os desafios de coordenação observados se relacionam principalmente ao supervisor, representante da empresa contratada. Como definido contratualmente, esse profissional deve orientar os colaboradores alocados ao contrato, acompanhar a execução e verificar a qualidade da prestação dos serviços. Ocorre que, na maioria dos casos, esse empregado da empresa contratada não atua como supervisor dos serviços, mas apenas trata de questões administrativas e de pessoal.

O entrevistado E1 cita que caso não seja solicitado pelo MPT, o supervisor não vai até a unidade para orientar a execução dos serviços. Exemplificando, destaca: “no período em que atuei como fiscal não me recordo de ter havido contato da empresa para perguntar ‘como anda a execução dos serviços’. Pedidos de reunião sempre partiram da Procuradoria”. Além disso, o entrevistado E3 reforça que, conforme legislação vigente, os fiscais não podem dar ordem direta aos trabalhadores terceirizados, sob pena de caracterizar vínculo de trabalho com a organização pública, assim, quando o supervisor não atua com o objetivo de garantir a correta prestação de serviços, também pode implicar em falhas de coordenação de atividades.

O entrevistado E3 também registra que geralmente é observada alta rotatividade de empregados nas empresas contratadas. Cita o exemplo de um processo de reajuste contratual: “desde o primeiro contato até a formalização do termo eu tratei com três empregados diferentes”, e complementa: “muitas vezes esses novos empregados nem fazem uma leitura atenta das disposições contratuais e das suas obrigações”. Tem-se, assim, que esses aspectos também podem implicar em desafios de cooperação e de coordenação de atividades.

4.4 Discussão dos Resultados

Nos resultados de pesquisas prévias, como em Dekker (2004) e Johansson *et al.* (2016), a especificidade de ativos, a incerteza ambiental e a mensurabilidade dos serviços

estão mais relacionadas a problemas de cooperação entre os parceiros, assim, determinados tipos de controle seriam mais indicados para mitigar esses possíveis problemas.

Esses trabalhos têm apontado que, para ativos de baixa especificidade, a utilização de mecanismos de controle de resultados ou social seriam suficientes, já que não são realizados investimentos específicos em ativos para essas contratações, assim, não haveria necessidade de enfrentamento desse desafio de maneira mais proativa, impondo regras e restringindo o comportamento (Johansson *et al.*, 2016). Os governos também tendem a resolver os problemas de mensurabilidade dos serviços com a escolha de mecanismos que propiciem maior controle (Brown & Potoski, 2003b). Nesse sentido, trabalhos como os de Dekker (2004), Ditillo *et al.* (2015), Langfield-Smith & Smith (2003) e van der Meer-Kooistra & Vosselman (2000) têm observado que para serviços de alta mensurabilidade, mecanismos de controle de resultados e de comportamento (em menor grau) tendem a ser mais utilizados.

Além disso, em ambientes de incerteza moderada, controle de comportamento e de resultados tendem a ser mais utilizados, visto que as situações futuras são mais ou menos previsíveis e a natureza das transações não se altera muito no decorrer do relacionamento, o que permite que sejam especificadas com antecedência por meio dos contratos e que os resultados ou desempenho sejam mensurados (Vosselman & van Der Meer-Kooistra, 2006).

Nessa mesma perspectiva, tendo como base a TCT estendida e os atributos associados ao relacionamento entre as partes, os achados de Dekker (2004) e Johansson *et al.* (2016) também sugerem que interdependência e complexidade das tarefas estão mais relacionadas a desafios de coordenação de atividades, assim, determinados tipos de controle seriam mais indicados para enfrentar esses possíveis problemas.

A interdependência das tarefas moderada ou alta implica na necessidade de implementação de regras, regulamentos e especificações para redução de incertezas relacionadas aos desafios de coordenação de atividades, por meio de controle de comportamento (Johansson *et al.*, 2016). Já a baixa complexidade das tarefas não exige um comportamento pré-determinado ou ainda interação pessoal ou fluxo de informações informais, nesse sentido, a medição da qualidade e do desempenho por meio do controle de resultados se mostra suficiente (Ditillo *et al.*, 2015).

Observa-se, pela discussão apresentada, que as expectativas da literatura em relação aos atributos da transação e do relacionamento e os tipos de controle são verificadas parcialmente na presente pesquisa. Os serviços analisados neste estudo possuem baixa especificidade de ativos, alta mensurabilidade, incerteza ambiental e interdependência das tarefas moderadas, além de baixa complexidade das tarefas. Assim, o controle pode ser exercido principalmente por instrumentos formais (controle de resultados e de comportamento), com a prevalência de mecanismos de controle de resultados, o que não foi verificado na organização pública objeto de estudo. Tanto na fase exploratória e de contrato como na fase de execução, a unidade do MPT utiliza-se principalmente de mecanismos de controle de comportamento.

Uma possível explicação para a prevalência de mecanismos de controle de comportamento é o contexto de análise. Conforme Cristofoli *et al.* (2010), a preferência por esse tipo de controle é fortalecida pela herança da cultura burocrática das organizações públicas, assim, é possível que esses mecanismos sempre estejam presentes nas relações de terceirização no setor público. Em muitos casos, por envolverem atividades amplamente reguladas, as organizações públicas precisam de controles formais e burocráticos para garantir que os fornecedores estejam realmente alinhados aos objetivos da contratação (Ditillo *et al.*, 2015; Johansson *et al.*, 2016).

Adicionalmente, estruturas legais que governam as organizações do setor público também refletem nas obrigações das partes de atuarem além das suas fronteiras

organizacionais, e podem influenciar decisões de controle (Ahlgren & Pettersen, 2015). Assim, mesmo com as reformas gerenciais que ocorreram no setor público, em que uma maior ênfase foi colocada na comunicação de resultados ou desempenho, tanto o controle de resultados como o controle social ainda desempenham papel secundário (Ditillo *et al.*, 2015; Konrad, 2018).

5 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Atendendo ao objetivo desta pesquisa, observou-se que o papel principal dos mecanismos de controle no ambiente analisado é o de especificar em detalhes o comportamento a ser seguido pelas empresas contratadas, e de restringir eventuais ações em desacordo com os objetivos da contratação, com pouca flexibilidade para que o desenvolvimento das atividades ou o relacionamento entre as partes se desenvolva além das previsões contratuais. Isso é confirmado pela utilização expressiva de mecanismos de controle de comportamento, tanto na fase exploratória e de contrato como na fase de execução dos contratos.

Utilizando-se da configuração estendida da Teoria dos Custos de Transação, com análise de atributos relacionados à transação (especificidade de ativos, frequência das transações, incerteza ambiental e mensurabilidade dos serviços) e ao relacionamento (interdependência e complexidade das tarefas), o estudo analisou como esses elementos se relacionam aos desafios de cooperação e de coordenação de atividades, e como moldam as configurações dos tipos de controles implementados.

Conforme Ditillo *et al.* (2015), as três categorias de mecanismos de controle representam camadas de controle que se complementam, refletindo o desenvolvimento dos sistemas de controle no setor público, que ainda podem ser considerados como em evolução. Assim, os tomadores de decisão tendem a utilizar os mecanismos de controle gerencial que conhecem melhor, adicionando outros tipos quando necessário.

Este estudo contribui com a literatura de controle gerencial interorganizacional ao trazer mais elementos para a discussão sobre o tema investigado, por meio de uma pesquisa empírica sobre como as empresas contratadas são controladas, e como as opções por determinados tipos de controle podem ser explicadas baseando-se em uma análise do contexto dos desafios de cooperação e coordenação de atividades. Os resultados também podem auxiliar os gestores públicos a compreender quais elementos estão relacionados à configuração de controle implementada para gerenciar esses contratos.

Com relação aos aspectos analisados, esta pesquisa se concentrou em elementos associados aos possíveis desafios de cooperação e de coordenação de atividades, dessa maneira, reconhece-se que outros elementos associados à transação, ao ambiente e ao relacionamento podem ter influência nas constatações, e que não foram observados devido ao recorte metodológico proposto.

Outro aspecto apontado por Cristofoli *et al.* (2010) e que deve ser considerado é que nem sempre os fatores indicados na literatura do setor privado serão suficientes para explicar as configurações de controle no setor público. Em alguns casos, podem servir como ponto de partida para melhor compreensão do controle gerencial nesse ambiente, como no contexto do órgão público estudado, em que se verifica que a legislação ainda desempenha papel importante na gestão desses contratos.

As características específicas da regulação da contratação desse tipo de serviço no Brasil, além dos próprios aspectos culturais, também podem ser fatores limitantes. Dessa maneira, o delineamento da pesquisa e seu contexto devem ser considerados para a

interpretação dos resultados, visto que possíveis achados, mesmo alinhados a resultados de outros estudos, não permitem generalização.

Para trabalhos futuros, sugere-se pesquisas com serviços com características distintas dos considerados neste estudo, como prestação de serviços médicos ou assistenciais, os quais possuem maior dificuldade para mensuração. Além disso, esta pesquisa analisou a perspectiva da organização pública (contratante dos serviços), assim, para maior completude na interpretação do fenômeno, pesquisas futuras podem analisar também a ótica das empresas contratadas (fornecedores dos serviços).

REFERÊNCIAS

- Ahlgren, P. C., & Pettersen, I. J. (2015). Local government and management control in inter-organizational settings. *Public Money and Management*, 35(5), 383–389. <https://doi.org/10.1080/09540962.2015.1061183>
- Anderson, S. W., & Dekker, H. C. (2005). Management control for market transactions: The relation between transaction characteristics, incomplete contract design, and subsequent performance. *Management Science*, 51(12), 1734–1752. <https://doi.org/10.1287/mnsc.1050.0456>
- Anderson, S. W., & Dekker, H. C. (2014). The role of management controls in transforming firm boundaries and sustaining hybrid organizational forms. *Foundations and Trends® in Accounting*, 8(2), 75–141. <https://doi.org/10.1561/14000000032>
- Bresser-Pereira, L.C.(1996) Da administração pública à gerencial. *Revista do Serviço Público*. 47 (120).1-34
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003a). Managing contract performance: a transaction costs approach. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(2), 275–297. <https://doi.org/10.1002/pam.10117>
- Brown, T. L., & Potoski, M. (2003b). Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 441–468. <https://doi.org/10.1093/jopart/mug030>
- Caglio, A., & Ditillo, A. (2008). A review and discussion of management control in inter-firm relationships: Achievements and future directions. In *Accounting, Organizations and Society* (Vol. 33, Issues 7–8). Elsevier Ltd. <https://doi.org/10.1016/j.aos.2008.08.001>
- Cäker, M. (2008). Intertwined coordination mechanisms in interorganizational relationships with dominated suppliers. *Management Accounting Research*, 19(3), 231–251. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2008.06.003>
- Cäker, M., & Siverbo, S. (2011). Management control in public sector joint ventures. *Management Accounting Research*, 22(4), 330–348. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2011.08.002>
- Chenhall, R. H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society*, 28(2–3), 127–168. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00027-7](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00027-7)
- Cristofoli, D., Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2010). Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services?: Unveiling the relevance of party characteristics and citizens' offstage voice. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 23(3), 350–372. <https://doi.org/10.1108/09513571011034334>
- Dekker, H. C. (2004). Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting Organizations and*

- Society*, 29(1), 27–49. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(02\)00056-9](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(02)00056-9)
- Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2015). Control patterns in contracting-out relationships: It matters what you do, not who you are. *Public Administration*, 93(1), 212–229. <https://doi.org/10.1111/padm.12126>
- Druck, G., Sena, J., Pinto, M. M., & Araújo, S. (2018). A terceirização no serviço público: Particularidades e implicações. In *Terceirização do Trabalho no Brasil: novas e distintas perspectivas para o debate* (pp. 113–141). Ipea.
- Gonçalves, L. A. E. B. (2006). *Sistema de Coontrole da terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Johansson, T., & Siverbo, S. (2011). Governing cooperation hazards of outsourced municipal low contractibility transactions: An exploratory configuration approach. *Management Accounting Research*, 22(4), 292–312. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2011.01.001>
- Johansson, T., Siverbo, S., Camen, C., & Carmén, C. (2016). Managing cooperation, coordination, and legitimacy Control of contracted public services. *Accounting Auditing & Accountability Journal*, 29(6), 1012–1037. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-08-2014-1805>
- Konrad, T. S. (2018). Control archetypes and typologies. In *Management Control in Public-Private Partnerships* (pp. 65–88). Springer Gabler, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-22868-2_3
- Langfield-Smith, K., & Smith, D. (2003). Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, 14(3), 281–307. [https://doi.org/10.1016/S1044-5005\(03\)00046-5](https://doi.org/10.1016/S1044-5005(03)00046-5)
- Maia, T. S. V., & Correia, P. M. A. R. (2022). Desafios da Implementação da Nova Gestão Pública. *Lex Humana* (ISSN 2175-0947), 14(2), 121–138. Recuperado de <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/2189>
- Merchant, K., & Van der Stede, W. (2012). *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Pearson Education.
- MPT. (2019). *Relatório de Gestão 2018* (p. 155).
- Murad, C. G. C. (2019). *A fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços em uma Universidade Federal*. Universidade Federal de Alfenas.
- Oliveira, T. T. S. C. de O. (2019). *Gestão de riscos em contratos da terceirização de serviços: uma análise na Universidade Federal Rural de Pernambuco* [Universidade Federal de Pernambuco]. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science*, 25(2).
- Peci, A., Pieranti, O. P., & Rodrigues, S. (2008). Governança e new public management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organizações & Sociedade*, 15(46), 39–55. <https://doi.org/10.1590/s1984-92302008000300002>.
- Petersen, O. H., Baekkeskov, E., Potoski, M., & Brown, T. L. (2019). Measuring and managing ex ante transaction costs in public sector contracting. *Public Administration Review*, 79(5), 641–650. <https://doi.org/10.1111/puar.13048>
- Poppo, L., & Zenger, T. (2002). Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*, 23(8), 707–725. <https://doi.org/10.1002/smj.249>
- Pyun, H. O., & Edey Gamassou, C. (2018). Looking for Public Administration Theories? *Public Organization Review*, 18(2), 245–261. <https://doi.org/10.1007/s11115-017-0374-6>.
- Santos, F. B. (2014). *Determinantes de custos na limpeza predial terceirizada: benchmarking em universidades federais* [Universidade de São Paulo - USP].

- <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-11122014-175209/>
- Santos, N. M. L., Andrade, D. M., & Lima, J. B. de. (2019). Valores públicos e contratação de serviços terceirizados: desafios no setor público. *Administração Pública e Gestão Social*, 11(3), 1–18.
- Schepker, D. J., Oh, W.-Y., Martynov, A., & Poppo, L. (2014). The many futures of contracts: moving beyond structure and safeguarding to coordination and adaptation. *Journal of Management*, 40(1), 193–225. <https://doi.org/10.1177/0149206313491289>
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista De Administração Pública*, 43(2), 347 a 369. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6691>.
- Simoni, V. L. D. (2018). *Análise crítica do modelo de cálculo dos custos na contratação do serviço terceirizado: o caso do instituto federal de educação, ciência e tecnologia do estado de Mato Grosso*. Instituto Politécnico do Porto.
- Speklé, R. F. (2001). Explaining management control structure variety: A transaction cost economics perspective. *Accounting, Organizations and Society*, 26(4–5), 419–441. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(00\)00041-6](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(00)00041-6)
- ter Bogt, H. (2018). NPM’s “ideals” about the accountability and control of outsourced activities: tough, but realizable, or a utopian dream? *European Policy Analysis*, 4(1), 118–145. <https://doi.org/10.1002/epa2.1032>
- van der Meer-Kooistra, J., & Vosselman, E. G. J. (2000). Management control of interfirm transactional relationships: The case of industrial renovation and maintenance. *Accounting, Organizations and Society*, 25(1), 51–77. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(99\)00021-5](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(99)00021-5)
- van Genugten, M. (2010). Comparing the impact of modes of governance. In P. Lægreid & K. Verhoest (Eds.), *Governance of Public Sector Organizations Proliferation, Autonomy and Performance* (1st ed., pp. 177–194). Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1057/9780230290600>
- Vosselman, E. G. J., & van Der Meer-Kooistra, J. (2006). Efficiency seeking behaviour in changing management control in interfirm transactional relationships: An extended transaction cost economics perspective. *Journal of Accounting & Organizational Change*, 2(2), 123–143. <https://doi.org/10.1108/18325910610675970>
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. *The Journal of Law and Economics*, 22(2), 233–261. <https://doi.org/10.1086/466942>
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press.
- Williamson, O. E. (1998). Transaction cost economics: How it works; where it is headed. *Economist*, 146(1), 23–58. <https://doi.org/10.1023/A:1003263908567>
- Williamson, O. E. (2012). *As Instituições Econômicas do Capitalismo: firmas, mercados, relações contratuais*. Pezco.
- Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods*. Sage publications.

Control Mechanisms in Service Outsourcing Relationships in the Public Sector

ABSTRACT

Objective: analyze the role of management control mechanisms in service outsourcing relationships in the public sector, considering the challenges of cooperation and coordination of activities.

Method: qualitative research, based on interviews, a questionnaire, and triangulation of these data with documents, supported by a case study in a decentralized unit of the Public Ministry of Labor, with the analysis of outsourced cleaning and conservation services.

Originality/Relevance: the study contributes to the advancement of the scientific debate on the subject in public organizations and the Brazilian context.

Results: the services analyzed do not use specific assets, operate in an environment of moderate uncertainty, have easy-to-measure, and note very complex tasks, in addition to having moderate interdependence between the contracting organization and the contracted organizations. the use of formal and informal control instruments was observed. The results also suggest that the bureaucratic environment of these contracts can influence the configuration of management control mechanisms, with little flexibility for activities or relationships to develop beyond contractual terms.

Theoretical/Methodological contributions: the work adds to the literature by approaching the configuration of management control mechanisms in supplier-buyer relationships in public organizations.

Social/Management contributions: the results can help public sector organizations to understand the aspects that influence the configuration of the control system of their outsourced service contracts, in addition to encouraging discussions about the challenges of these contracts.

Keywords: Management Control. Public Sector. Outsourcing. Cooperation and Coordination Challenges.

Tiago Roberto Lopes das Neves 

Universidade Federal de Santa Catarina, Santa
Catarina, Brasil
tiago.nvs@hotmail.com

Valdirene Gasparetto 

Universidade Federal de Santa Catarina, Santa
Catarina, Brasil
valdirenegasparetto@gmail.com

Received: April 20, 2022

Revised: November 15, 2022

Accepted: November 16, 2022

Published: December 30, 2022

