



E quando a primeira impressão não é a que fica? Um caso para ensino sobre Processo de Licitação e Contratação na Administração Pública¹

And when the first impression isn't the one that sticks? A teaching case about the public administration bidding and contracting process

Joana D'Arc de Oliveira

Universidade do Vale do Itajaí – Univali – Brasil
joana.oliveira@ufpr.br
ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-2025-2066>

Sidnei Vieira Marinho

Universidade do Vale do Itajaí – Univali – Brasil
sidnei@univali.br
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0396-5898>

Recebido: 05 Ago 2024

Revisado: 11 Set 2025

Aceito: 12 Set 2025

Resumo

Contexto do Caso: O caso explora a aplicação da teoria dos *stakeholders* no contexto das compras públicas. A teoria é uma abordagem de gestão que enfatiza a importância de atender aos interesses de todos os grupos afetados pelas decisões e atividades de uma organização. No caso das compras públicas, essa abordagem é essencial para garantir a transparência, a eficiência e a justiça no uso dos recursos públicos. **Dilema do Caso:** O dilema proposto convida o leitor a se colocar no lugar da protagonista do caso e refletir sobre os desafios de conciliar interesses diversos e, muitas vezes, conflitantes entre os diferentes stakeholders envolvidos no processo de compras públicas. A complexidade aumenta diante da necessidade de garantir que a contratação ocorra de forma eficaz, justa e eficiente. Ao analisar os processos de contratação, a coordenadora da unidade de compras identifica uma série de problemáticas subjacentes. Torna-se evidente que os *stakeholders* — como setores demandantes, equipes técnicas, gestores, fornecedores e usuários finais — apresentam diferentes expectativas, necessidades, incertezas, frustrações e estão sujeitos a pressões institucionais. Suas visões sobre a situação-problema divergem, revelando um ambiente permeado por tensões, percepções assimétricas, desafios de comunicação e cooperação, situação agravada pela ausência de diretrizes internas atualizadas. **Fechamento do Caso:** O leitor, a partir da análise do dilema, deverá opinar sobre as estratégias que a protagonista deverá adotar para enfrentamento das adversidades entre os *stakeholders*. **Palavras-chave:** administração pública; compras públicas; *stakeholders*; licitações; contratações.

Abstract

Case context: This case explores the application of stakeholder theory within the context of public procurement. Stakeholder theory is a management approach that emphasizes the importance of addressing the interests of all groups affected by an organization's decisions and activities. In public procurement, this perspective is crucial to ensure transparency, efficiency, and fairness in the use of public resources. **Case Dilemma:** The proposed dilemma invites the reader to step into the shoes of the case's protagonist and reflect on the challenges of balancing diverse and often conflicting interests among the various stakeholders involved in the procurement process. The complexity increases with the need to ensure that contracting is carried out in an effective, fair, and efficient manner. While analyzing procurement procedures, the purchasing unit coordinator uncovers a series of underlying issues. It becomes evident that stakeholders — such as requesting departments, technical teams, managers, suppliers, and end users — hold different expectations, needs, uncertainties, and frustrations, and are subject to institutional pressures. Their views on the problem diverge, revealing an environment marked by tensions, asymmetrical perceptions, communication gaps, and lack of cooperation — all compounded by the absence of updated internal guidelines. **Case closure:** Based on the analysis of the

¹Editora-associada: Diana Lucia Teixeira de Carvalho (<https://orcid.org/0000-0001-6454-8604>)

dilemma, the reader is expected to suggest strategies that the protagonist should adopt to address the challenges among stakeholders.

Keywords: public administration; public procurement; stakeholders; bidding; contractions.

1. Introdução

Final de tarde, na Coordenação de Licitações e Contratações no Ministério de Transações Federais, órgão da administração pública direta, responsável por coordenar políticas nacionais voltadas à modernização da gestão pública, especialmente no que se refere à digitalização dos serviços, controle de gastos e aumento da transparência. No âmbito do MTF, a Coordenação de Licitações e Contratações atua como setor estratégico, sendo responsável pela elaboração e gestão dos processos licitatórios e contratuais, garantindo que as aquisições de bens e serviços sigam os princípios da legalidade, eficiência e economicidade.

Na Coordenação de Licitações e Contratações do MTF, Jade Isabelly é a atual coordenadora da unidade, uma servidora comprometida com a melhoria dos processos e com a qualidade das contratações públicas. Sua equipe é composta por: Diogo Barcelos, servidor mais experiente e atualmente designado na função de pregoeiro responsável por conduzir as licitações e garantir eficiência e integridade das compras públicas; Rebeca Nunes, recém-chegada à equipe e com pouca experiência prática; Melissa Meyer, assistente de licitações, que faz parte da equipe de apoio das contratações e está na unidade há quatro anos; e Guedes, o exigente diretor da Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC), unidade demandante das solicitações de compras de equipamento e serviços voltados à TIC.

Naquela sexta-feira, no momento de finalização do expediente na realização dos últimos encaminhamentos da semana, Jade Isabelly verifica o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e constata a entrada de três novos processos. Olha para o relógio e confirma que ainda dá tempo de ler um dos processos. Obedecendo ao critério de ordem de entrada, abre o processo 'da vez' e em seguida coloca as mãos na cabeça, respira fundo e pensa alto:

- Essa licitação novamente. Segunda contratação para a mesma demanda em menos de 24 meses. Como não dá certo uma contratação outsourcing de impressão que teve todos os ritos processuais e legais cumpridos? Dificil compreender a dimensão do problema que ocorreu na execução do contrato, que termina com o ato de rescisão contratual de forma unilateral pela administração.

Jade, perplexa, decidiu deixar aquele processo para segunda-feira e finalizar o expediente com atividade de atualização da planilha de gerenciamento das datas de vigências das atas de registros de preços e contratos que foram pactuados naquela semana. Ademais, para tratar do assunto do processo, tinha uma questão pontual que versava sobre interagir com a Direção de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC). O diretor não colaborava com os prazos e a última vez que foi necessário solicitar para ele um documento para compor o processo de licitação, isso gerou indisposição, pois a diretoria da DTIC tem toda convicção que algumas atividades são de obrigação da coordenadora de licitações e contratações e não compreende que o demandante precisa explicar tecnicamente e por escrito o que ele quer adquirir. Assim, Jade se perguntava: Como lidar com tantos interesses conflitantes entre os diferentes stakeholders envolvidos no processo de compras públicas, garantindo uma contratação eficaz, justa e eficiente?

2. Inicia-se uma nova manhã com um velho problema

Manhã de segunda-feira, Jade chega ao Ministério das Transações Federais, liga o computador e vai pegar um café para despertar; no caminho, encontra Diogo e comenta sobre o retorno da demanda de contratação para atender à DTIC com serviços de *outsourcing* de impressão, ou seja, sobre a terceirização da gestão de impressão por uma empresa especializada, a qual inclui a locação de equipamentos de impressão, manutenção, fornecimento de suprimentos e suporte técnico, ao invés de comprá-los diretamente. Diogo, escutou em silêncio. Parecia frustrado e, por fim, fez um desabafo:

— Jade, tem hora que eu penso que toda essa modernização que a gente acreditava ser um avanço, foi, no fim, uma ilusão. Quando comprávamos impressoras e cartuchos, e o senhor Antônio — nosso terceirizado para serviços gerais — fazia a troca dos cartuchos, não tínhamos metade desses problemas. Agora, a gente depende de muitos servidores, cada etapa é técnica, e quando algo dá errado, somos os primeiros a levar a culpa. Já ouvi até piadas: 'Eles só sabem licitar e nem isso fazem direito'.

— E o pior — continuou Diogo — é que, quando peço capacitação, o pessoal do RH já pergunta: 'Quanto custa?' Quando a pergunta devia ser: 'O que esse curso pode agregar?' Estamos implantando a nova Lei

de Licitações na prática, sem fase de testes, diferente de um novo sistema operacional. E hoje, além de lidar com esse seu problema da contratação de impressão, eu tenho que descobrir como montar um edital com a nova modalidade de licitação, o tal do Diálogo Competitivo, que o demandante colocou no documento Termo de Referência (TR). A justificativa até é válida, mas ninguém me dá suporte.

Jade balança a cabeça em sinal de concordância. Ela compreende que a modalidade Diálogo Competitivo, instituída pela nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), permite que a Administração Pública estabeleça diálogo com os licitantes antes da apresentação das propostas finais, sendo especialmente útil em contratações de maior complexidade. No entanto, por se tratar de uma forma inovadora de interação com os participantes do processo licitatório, ainda há muitas dúvidas — sobretudo quanto à forma de proteger o agente público de interpretações que possam sugerir conluio. Nesse contexto, o papel do pregoeiro, como Diogo, é essencial para a condução adequada da licitação, exigindo, portanto, capacitação técnica específica e aprofundada.

— Diogo, sei como você se sente. Também sinto falta de cursos presenciais, com troca entre instituições. Enquanto isso, tenho buscado os cursos online da ENAP. Talvez não resolva tudo, mas ajuda a manter a gente minimamente atualizado. Obrigada pela companhia para tomar um café, agora preciso voltar para minhas demandas.

De volta à mesa, Jade relembra os desafios da época em que se compravam impressoras e cartuchos. Eram marcas variadas, estoques desnecessários, cartuchos vencidos, impressoras quebradas sem reposição. O senhor Antônio era sempre educado, mas tinha pouca demanda prática. O modelo de outsourcing parecia promissor: menor custo e responsabilidade da empresa por manutenção e reposição de suprimentos. Porém, algo não funcionou na última contratação. Havia necessidade de investigar.

Contudo, a abordagem do Diogo sobre a necessidade de investimento do órgão em capacitação era uma realidade latente, e a fala dele sobre a nova lei criou um *insight* para iniciar a investigação do porquê a contratação atual de *outsourcing* de impressão não foi frutífera. Será que houve a devida adequação dos ritos processuais quando da implementação da Nova Lei de Licitações - Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021? A lei anterior – Lei 8.666, de 21 de junho de 1983, havia perdurado por quase três décadas e as diretrizes internas precisavam ser revistas e atualizadas, no intuito de evitar retrabalho e prejuízos pela descontinuidade de prestação de serviços ao órgão público.

Jade decidiu que inicialmente precisaria ler todo o processo de cada uma das contratações infrutíferas. Ao terminar a leitura marcou uma reunião presencial com toda equipe. De imediato, encaminhou comunicado aos convocados, especificou o motivo da reunião e solicitou que todos realizassem uma leitura acurada dos dois processos de licitação antecedentes que contrataram o serviço de *outsourcing* de impressão nos últimos 24 meses. Aquela problemática exigia compreensão e solução urgente, pois havia possibilidade de o mesmo erro constar em outros certames e contratos.

Alguns dias antes da reunião, Jade dedicou-se a diversas leituras, que incluíam desde manuais técnicos até artigos científicos. Nesse percurso, recordou-se de uma disciplina da graduação em economia, na qual estudara o conceito da chamada “maldição do vencedor”. Esse fenômeno ocorre quando uma empresa vence uma licitação apresentando uma proposta situada na faixa do inexecutável, ou seja, com um preço tão baixo que inviabiliza a execução adequada do contrato. Nessas situações, a contratada é forçada a operar sem margem de lucro ou, em cenários mais críticos, a acumular prejuízos. Os efeitos se estendem a diferentes stakeholders: o órgão público enfrenta atrasos, descontinuidade ou abandono do contrato; os servidores sofrem com a sobrecarga de trabalho e a necessidade de realocar recursos; e a sociedade, como destinatária final dos serviços, é diretamente prejudicada pela queda na qualidade ou pela interrupção da prestação. Assim, a “maldição do vencedor” revela não apenas um problema contratual, mas um fator de risco institucional que compromete a legitimidade e a eficiência do processo licitatório.

Jade retomou os conteúdos dos artigos, realizou leituras e, inicialmente, tudo parecia fazer sentido na identificação de uma possível causa do resultado de uma contratação infrutífera, pois era emergente identificar os grupos de empresários que participam das licitações com indícios de possível inviabilidade para prestação de serviços eficiente com a menor oscilação do mercado. Embora publicados antes, os artigos, ao serem comparados com a Nova Lei de Licitações de 2021, davam a impressão de antecipar suas diretrizes, como se previssem o futuro.

3. O dia da reunião chegou

Aos poucos os servidores convocados chegaram à sala de reuniões para tratar da nova contratação do serviço de *outsourcing* de impressão, mas Jade ainda não estava presente no local, porque foi chamada a comparecer na sala do seu superior imediato para uma reunião de urgência com o diretor da DTIC.

Guedes estava exaltado e reclamava da demora e incompetência da Coordenação de Licitações e Contratações para iniciar o novo processo para contratação do serviço de *outsourcing* de impressão. Comentou que antes ele não elaborava o Termo de Referência (TR) para esse tipo de contratação, mas que de dois anos para cá realiza o trabalho que seria da unidade de Jade, na opinião dele. Ademais, a sua equipe de trabalho contava com apenas dez servidores que realizam todas as atividades de TI no ministério, inclusive o de desenvolvimento de novos sistemas e as manutenções e atualizações dos existentes.

Jade, com postura doce e educada, respondeu que antes disso realizava-se a aquisição de impressoras e cartuchos; que um dos termos era elaborado pela DTIC, e complementou a fala:

— Guedes, se o TR não contiver as informações técnicas detalhadas como: velocidade, compatibilidade e conectividade que consigam interagir com os nossos equipamentos de TIC, isso vai refletir no edital e, certamente, abrirá ‘brechas’ para um fornecedor não adequado ganhar a licitação. Elaborar um TR não é fácil, e poucos servidores possuem essa destreza. Não te culpo, se esse for o caso. Elaborar tal documento precisa de capacitação.

Guedes sentiu aquela fala como uma alfinetada e, de rompante, falou em um tom mais alto:

— Já vi que não vou resolver nada aqui mesmo! Vim aqui para pedir ajuda e sou chamado de incapaz. Que piada! Se o ministro perguntar por que não entreguei o novo sistema do setor de gestão de pessoas para atender à auditoria, vou dizer que estou atolado fazendo TR para vocês. Por isso não entreguei o novo sistema. Isso sim é piada.

— Jade olhou para o seu superior imediato, pediu licença e dirigiu-se à sala de reuniões, onde a equipe aguardava. Após desculpar-se pelo atraso, iniciou: “Estamos diante de um contrato específico, o de *outsourcing* de impressão, mas a descontinuidade de qualquer contrato é sempre preocupante pelos impactos que gera. Hoje não conseguimos realizar impressões nem emitir documentos físicos, situação momentaneamente contornada pelo empréstimo de três impressoras da Universidade Federal. Porém, se a falha fosse no contrato de limpeza, teríamos problemas de insalubridade, e, no de vigilância, o caos seria inevitável. Além disso, ao revisar os procedimentos internos, constatei que não temos uma diretriz clara que defina etapas e responsáveis. Precisamos, portanto, rever nossas estratégias de contratação em busca de maior assertividade”.

Na apresentação dos processos anteriores de contratação de *outsourcing*, Jade identificou que ambos foram realizados com total cumprimento dos ritos legais na vigência da lei 8.666/93 e que comparar processos de leis distintas não seria um esforço válido, considerando que a lei anterior foi definitivamente revogada. Todavia, percebeu que a diretriz interna responsável por orientar os ritos da instrução processual não havia sido plenamente atualizada para se adequar às exigências da nova Lei de Licitações, o que poderia gerar falhas na condução dos processos e comprometer a efetividade das contratações públicas.

Jade evidenciou à sua equipe que, ao ler a nova Lei de Licitações 14.133/2021, identificou no artigo 18 uma descrição detalhada dos documentos inovadores que devem compor o processo, ressaltando a necessidade de que a diretriz interna estabeleça critérios de elaboração e a definição clara dos responsáveis por cada documento. Para finalizar a apresentação, Jade lembrou que, na última contratação de *outsourcing* de impressão, o fornecedor que ganhou a licitação apresentou um valor de lance que, comparado com o custo apresentado na planilha de custo pela empresa, a margem de lucro estaria em 2%. De imediato veio o pensamento de que provavelmente a empresa apresentou um preço inexecutável para um contrato de 12 meses, se considerada a inflação acumulada no mesmo período.

A nova lei trouxe, no inciso X do artigo 18, a obrigatoriedade do documento Análise de Risco para composição do processo de licitação que poderia mitigar o problema de contratos com preços inexecutáveis. Todavia, na diretriz interna, o documento não estava pontuado e a equipe de licitação estava sem orientações bem definidas.

Após apresentar as últimas duas contratações de *outsourcing* de impressão realizadas para atender demanda da DTIC, Jade solicitou que cada integrante da sua equipe apresentasse as suas observações e proposta de solução para o impasse, visto que considerava importante escutar as percepções individualizadas para alcançar a deliberação mais assertiva.

A primeira apresentação foi de Rebeca Nunes, pregoeira, servidora nova na instituição, com 120 dias no órgão, e que entrou na vaga de um servidor que havia se aposentado. Ela comentou que sentia insegurança para argumentar as suas observações, pois ela não tinha atuado em nenhum processo como pregoeira e estava com a atividade de conferência e juntada de documentos dos processos de licitação. O curso que a capacitou como pregoeira basicamente abordou como usar o sistema Compras. O manual técnico da instituição, que sofreu a última atualização em 2020, ajudava-a a entender o fluxo dos processos, mas uma ponderação que ela tinha certeza era sobre a necessidade de atualizar as orientações internas referentes à instrução do processo de compras, pois considerava desagradável discutir responsabilidades de elaboração de documento com os colegas das unidades demandantes.

Na sequência, manifestou-se Melissa Meyer. A assistente de licitação e contratações comentou que as licitações foram do tipo Menor Preço, e que se mudasse o tipo da licitação para Técnica e Preço poderia ter um resultado melhor na seleção dos fornecedores. Acrescentou, ainda, que o Termo de Referência precisava ser elaborado na unidade de licitações, justamente para não ocorrer ‘cópia e cola’ das especificações anteriores nos processos recentes, e assim mitigar alguns problemas.

Por fim, veio a fala do Diogo Barcelos, o servidor mais experiente da Coordenação de Licitações e Contratações, que já tinha ocupado o cargo de coordenador, sendo considerado pelos colegas a memória viva das licitações e contratações do órgão.

— Senhoras, com todo respeito, vou argumentar e/ou contra-argumentar cada uma de vocês, mas com a finalidade de crescer a nossa discussão, pois estamos com um impasse.

— Rebeca, você é a materialização de que não precisamos apenas de capacitação, mas de capacitação certa. Você está designada como pregoeira porque fez um curso que gerou um certificado de pregoeiro, e basicamente aprendeu sobre o funcionamento do sistema de compras. No entanto, o software não elabora um edital, não julga recurso. Quando você pegar o seu primeiro certame, vai ter que fazer. Vai aprender na prática, rezando para não errar.

— Melissa, a contratação de *outsourcing* de impressão é um serviço comum, ou seja, têm padrões de desempenho e qualidade definidos de forma objetiva. Consigo, desde que especificado pelo demandante, licitar. Como exemplo sobre o *outsourcing*: impressoras a laser com velocidade de impressão de 40 páginas em 100ppm. Isso objetivo. E como está expresso na lei, o tipo da licitação de serviço comum tem que ser Menor Preço. Esse é o meu entendimento, sempre fiz assim. Ademais, se trazer a elaboração do TR para nossa unidade, vai tirar a responsabilidade do demandante de especificar o que ele quer. Você vai passar a supor a necessidade do demandante e quando não der certo, ele vai te responsabilizar por contratar um serviço erroneamente. No mais, não temos pessoal para absorver mais atividades.

— Jade, o problema não tem solução. Você vai rever o TR, vai detalhar melhor, mas a forma como a lei nos obriga a fazer a pesquisa de preços para chegar no objeto licitado é cruel, e por fim congelamos o preço ofertado pelo vencedor por 12 meses. Quando estamos na execução de uma licitação, corremos o risco de o fornecedor ter ofertado o valor dos serviços com o mínimo de lucratividade. No decorrer do ano, com os aumentos indiretos à contratação, acima da lucratividade do fornecedor, vai ocorrendo descumprimentos generalizados de contrato, podendo resultar em uma eventual falência. E, quando se trata de Ata de Registro de Preços, a situação piora. Mantém-se os menores valores possíveis e na próxima licitação usamos o preço congelado com uma referência para chegar no valor do objeto. O sistema está errado, não nos capacitam e a lei em vigor não soluciona problemas antigos. Só porque na lei atual tem uma modalidade nova de licitação, dizem que a lei é uma inovação. Enfim, vamos proceder dentro do fluxo para darmos os encaminhamentos necessários para licitar e contratar o maldito serviço de *outsourcing* de impressão.

4. Como superar o desafio?

Após a fala eloquente de Diogo, Jade agradeceu a participação de todos e encerrou a reunião. Ela foi para sua mesa e começou a refletir: será que todas as colocações do Diogo estariam corretas? Mas ele generalizou, dizendo que a lei só trouxe uma nova modalidade de licitação e nada mais, pois a lei trouxe novos documentos e requisitos que colaboram para aquisições mais assertivas e responsáveis. E a Rebeca, como ajudá-la? Todos aprendemos a andar passando pelos primeiros passos e não tem como ela aprender a ser pregoeira sem conduzir uma licitação, mas a ponderação das normas internas era relevante, pois normas eficientes colaboram com os seus usuários.

A colocação da Melissa fazia muito sentido. Não há na lei de forma específica que *outsourcing* de impressão é um serviço comum, parece mais uma convenção, portanto, é preciso aprofundar no assunto,

apesar de considerar a experiência do Diogo. E as rotinas de trabalho? Precisariam de imediata reformulação ou primeiro deveriam conduzir a licitação e depois rever a questão? Como será que o campo, ou seja, outras instituições tratam desses assuntos? São tantas questões.

A situação era complexa e multidisciplinar. Ao final daquele dia, a dúvida que pairava na mente de Jade era: De que maneira conciliar as demandas, muitas vezes conflitantes, dos stakeholders envolvidos nas compras públicas para garantir uma contratação eficiente e responsável?

5. Notas de ensino

5.1. Objetivos de aprendizagem

O caso tem por objetivo colocar os alunos no lugar da protagonista Jade Isabelly, coordenadora da unidade de licitações e contratações de um órgão público, de forma que possam avaliar os procedimentos estratégicos adotados na unidade e a atuação da equipe de trabalho. Por meio da discussão do caso, busca-se convidar os participantes para refletirem sobre possibilidades estratégicas capazes de mitigar ou sanear os problemas possíveis falhas no fluxo dos processos de licitações e contratações, adversidades e resistências entre *stakeholders* e desmotivação da equipe, no intuito de evitar retrabalhos e prejuízos pela descontinuidade de prestação de serviços ao órgão público.

No final da discussão, espera-se que os alunos sejam capazes de:

- a) Compreender o cenário das compras públicas;
- b) Identificar os *stakeholders* e mapear os seus interesses apresentados no caso para ensino;
- c) Identificar os elementos de falhas e adversidades que podem prejudicar o fluxo do processo de compras públicas; e
- d) Discorrer sobre decisões estratégicas e de liderança para mitigar ou sanear os problemas identificados.

5.2. Fonte de dados

Trata-se de uma narrativa fictícia proveniente de experiências reais acessadas por um dos autores por meio de observação direta do campo e conversas informais com gestores. Os nomes das personagens e da instituição pública mencionadas não correspondem à realidade.

5.3. Utilização recomendada

O caso para ensino apresentado foi pensado para alunos de graduação de administração, contabilidade, gestão pública e especialização nas disciplinas cujos conteúdos se relacionem com licitações e contratações públicas e contabilidade aplicada ao setor público. No eixo transversal, o caso poderá ser utilizado no curso de especialização na temática gestão de pessoas, nos quais os conteúdos se relacionem aos desafios da liderança, ambiente de trabalho e educação continuada.

5.4. Questões para discussão do caso

Os alunos são convidados a refletirem sobre uma proposta de solução para contratação dos serviços de *outsourcing* de impressão em um órgão da Administração Pública. Antes da discussão do caso, recomenda-se a leitura integral da narrativa, a consolidação dos conceitos sobre licitações e contratações, termo de referência, fases e modalidades de licitação, teoria *stakeholders* e conhecimento da superficial da lei 14.133/2021.

Sugere-se, na sequência, questões que podem ser empregadas com o objetivo educacional de discutir os pilares temáticos, por completo ou apartado, conforme conveniência e oportunidade da aplicação do caso. Com a finalidade de proporcionar um bom aquecimento e motivação para o debate sobre o dilema, foram propostas as seguintes questões preliminares para discussão em sala de aula:

1 - Questões de ambientação sobre a temática Licitações e Contratos

- a) Qual(is) modalidade(s) de licitação é/são indicada(s) para a contratação de serviço de *outsourcing* de impressão?
- b) Quais informações são importantes no Termo de Referência (TR) para evitar problemas de execução do contrato de *outsourcing* de impressão?
- c) Quem deve ser responsável pela elaboração do TR: demandante ou integrante da equipe de licitação?

A seguir, apresentam-se questões elaboradas com reprodução do ambiente organizacional da administração pública, no contexto das compras públicas e gestão de pessoas, para debate em grupos. Recomenda-se, ao aplicador(a) do caso, organizar a turma em grupos com quatro ou cinco alunos cada, sendo que cada grupo será estimulado a discutir e apresentar sugestões as questões 2, 3 e 4.

2 - O Chefe de Gabinete do Ministério convoca os grupos de assessores para emitir um diagnóstico que compreenda quais são os problemas que precisam ser saneados no processo de licitações e contratações no órgão (como base na narrativa do caso para ensino), e, como ocorrerá a próxima licitação em breve, os grupos deverão apresentar um novo fluxo, assertivo, com responsabilidades definidas entre os stakeholders, considerando que a Administração Pública precisa ter continuidade dos serviços para o bom andamento.

3 - O Chefe de Gabinete do Ministério observou que as licitações dos serviços terceirizados de limpeza e conservação, a cada novo processo, têm reduzido o valor do contrato, ressalvado o valor da inflação do ano. Todavia, é notório o aumento de penalizações às empresas contratadas pelos serviços executados de forma parcialmente satisfatória, situação recorrente evidenciada pela falta de funcionários terceirizados que reclamam de baixos salários, e pela reclamação dos fiscais de contratos sobre a grande rotatividade de funcionários terceirizados, o que impacta em altas demandas de retrabalho nos serviços de cadastramento de pessoal do protocolo de vigilância. Os sócios-gerentes das empresas contratadas, por sua vez, defendem-se com alegações sobre as dificuldades de manter uma empresa no Brasil e de que muitas pessoas, principalmente os mais jovens, não são comprometidas com as responsabilidades do trabalho.

Após findar a reflexão, o Chefe de gabinete convoca os grupos de assessores para responder se as empresas contratadas para realizar prestação de serviços e os funcionários de empresas terceirizadas dessas empresas são stakeholders no processo de compras públicas e qual o papel do ente público diante das adversidades de interesses?

4 - Questões para temáticas abordadas no eixo transversal do caso

- a) Quais ações de liderança deverão se realizar quando um membro da equipe relata desmotivação?*
- b) Qual a importância da educação continuada?*

5.5. Guia teórico para análise e discussão do caso

As compras públicas desempenham papel fundamental na garantia da continuidade dos serviços estatais, assegurando o suprimento de bens e a prestação de serviços necessários ao funcionamento do governo (Araújo & de Sousa Lemos, 2020). Além disso, possuem importância estratégica no fomento ao desenvolvimento dos mercados e à inovação, consolidando-se como instrumento indutor da economia (Bleda & Chicot, 2020).

No entanto, trata-se de um processo complexo, que envolve diversos grupos com interesses distintos — os chamados stakeholders. A Teoria dos Stakeholders, proposta por Freeman (1984), sustenta que as organizações devem considerar, em suas decisões, os interesses de todos os grupos que possam afetá-las ou ser por elas afetados. Essa abordagem vem ganhando relevância prática e teórica, com destaque para seu potencial de aplicação empírica em setores como o das compras públicas (Araujo et al., 2024).

Uma etapa inicial e essencial para a aplicação da teoria consiste na identificação desses grupos, tarefa que se revela desafiadora dada a diversidade de expectativas, interesses e prioridades, o que pode gerar conflitos e dificultar a tomada de decisões (Donaldson & Preston, 1995). Conforme destaca Brickson (2007, p. 882), ainda que todos os stakeholders sejam importantes, "será impossível satisfazer todas as preocupações de todos os stakeholders".

Nesse cenário, o modelo de saliência proposto por Mitchell et al. (1997) torna-se uma ferramenta valiosa para a gestão pública. Ele estabelece que os stakeholders devem ser priorizados conforme três atributos: poder (capacidade de influenciar decisões), legitimidade (adequação às normas sociais ou legais) e urgência (grau de imediatismo da demanda). Stakeholders que apresentam simultaneamente esses três atributos são classificados como definitivos e devem ter prioridade nas decisões organizacionais. No âmbito das compras públicas, podem ser considerados stakeholders definitivos os órgãos de controle, os fornecedores contratados e os cidadãos usuários dos serviços públicos.

Complementarmente, a classificação proposta por Clarkson (1995) diferencia stakeholders primários, cujos interesses são essenciais à sobrevivência da organização (como setor requisitante, fornecedores e usuários finais), de stakeholders secundários, que influenciam de forma indireta, como a mídia, ONGs e sindicatos.

A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) oferece um arcabouço normativo essencial para orientar esse processo. Para uma compreensão sólida da legislação, recomenda-se a leitura de dispositivos como o artigo 60 (definições legais), o artigo 180 (fase preparatória da licitação), o artigo 280 (modalidades), o artigo 330 (critérios de julgamento), e os artigos 115 a 123 (execução contratual).

No contexto do caso para ensino, a **questão 1** pode ser respondida com base nesse ordenamento jurídico. As letras “a” e “b” remetem diretamente às exigências legais, enquanto a letra “c” exige avaliação da prática institucional, pois a responsabilidade pela elaboração do Termo de Referência pode ser atribuída à equipe de licitação, ao setor demandante ou a uma unidade técnica especializada. Nesse ponto, observa-se que, à medida que a Teoria dos Stakeholders avança com base em pesquisas teórico-empíricas, ela transforma a forma como as organizações públicas são gerenciadas, promovendo uma atuação mais sensível às demandas dos diversos atores envolvidos (Galego-Alvarez et al., 2014).

Dessa forma, ao considerar a multiplicidade de interesses e a necessidade de legitimidade e eficácia no processo de compras públicas, torna-se indispensável o uso de abordagens teóricas robustas e instrumentos legais adequados. A integração entre teoria, prática e legislação possibilita decisões mais equilibradas, eficientes e socialmente responsáveis.

Referente a **questão 2**, para a elaboração de um diagnóstico que identifique falhas e problemas no processo de compras públicas, é recomendável iniciar pela adequação do fluxo institucional ao artigo 180 da Lei nº 14.133/2021, que trata das etapas da fase preparatória da licitação. A correlação entre atividades e agentes responsáveis prevista nesse artigo é fundamental, pois a definição clara de papéis contribui para reduzir ambiguidades e mitigar conflitos entre os diversos stakeholders envolvidos no processo.

No entanto, um ordenamento legal, por si só, não garante a efetividade das contratações públicas. Conforme destacam Harrison et al. (2010), resultados positivos na administração pública também dependem de habilidades de mediação e negociação, além da alocação adequada de recursos para garantir o engajamento dos stakeholders.

Nesse sentido, torna-se basilar aplicar práticas de governança de stakeholders, conforme proposto por Freeman et al. (2007), que incluem: (i) mapeamento dos stakeholders — tanto primários quanto secundários; (ii) estabelecimento de canais de escuta ativa e diálogo contínuo; e (iii) estratégias de mediação de conflitos entre setores demandantes, áreas técnicas, jurídicas, fornecedores e demais envolvidos no processo licitatório.

A gestão proativa dos stakeholders, apoiada no modelo de saliência de Mitchell et al. (1997) — que considera os atributos de poder, legitimidade e urgência — fortalece a confiança, amplia a legitimidade e qualifica a tomada de decisão nos processos de contratação pública.

Por outro lado, é preciso atentar para os riscos de distorções oriundas da própria legislação. Signor et al. (2022) alertam que determinados dispositivos da nova lei podem levar a resultados indesejados, especialmente no que diz respeito a propostas com preços inexequíveis, o que compromete a eficácia das contratações. Esse problema pode ser interpretado à luz da teoria da “maldição do vencedor” (*winner's curse*), descrita por Capen et al. (1971), segundo a qual um licitante pode vencer um certame com uma proposta economicamente inviável — com lucros nulos ou próximos de zero — levando à execução precária do contrato, atrasos e, em casos extremos, ao abandono da prestação dos serviços.

Portanto, o fluxo de trabalho proposto pelos grupos deve considerar tanto os princípios legais quanto os fundamentos da teoria dos stakeholders, de modo a construir processos mais resilientes, sustentáveis e responsivos às múltiplas demandas envolvidas nas compras públicas.

No contexto do caso, a falta de reabastecimento de insumos e a disponibilização de equipamentos obsoletos sugerem que o contrato firmado com o fornecedor apresenta baixa lucratividade, o que pode comprometer a execução adequada dos serviços contratados. Esse cenário conduz à reflexão proposta na **questão 3**, que busca identificar, em outro tipo de contrato, os stakeholders externos ao ente público que, embora não façam parte da estrutura estatal, influenciam significativamente o processo de compras públicas.

A análise de contratos de terceirização de serviços revela problemas recorrentes, como baixa remuneração, elevada rotatividade e postos de trabalho descobertos — fatores que comprometem a

prestação de serviços e geram insatisfação tanto dos gestores quanto dos trabalhadores envolvidos (Singulano et al., 2022). Ainda que os trabalhadores terceirizados estejam formalmente vinculados à empresa contratada, suas condições de trabalho impactam diretamente os resultados da contratação pública, evidenciando que se tratam de stakeholders relevantes.

Nesse sentido, é profícuo que a administração pública exerça um papel ativo na fiscalização contratual, conforme previsto nos artigos 115 a 123 da Lei nº 14.133/2021, assegurando o cumprimento das obrigações legais e contratuais por parte das empresas prestadoras de serviço, especialmente no que tange aos direitos trabalhistas. Isso inclui a vigilância sobre a relação entre as empresas contratadas e seus funcionários, uma vez que todos os stakeholders têm o poder de influenciar a organização, mesmo que em graus diferentes (Harrison & Wicks, 2013; Phillips et al., 2010).

Nesse contexto a abordagem da Teoria dos Stakeholders, com apoio no modelo de saliência de Mitchell et al. (1997), permite reavaliar a prioridade dos stakeholders frequentemente negligenciados. Quando considerados os critérios de urgência (reivindicações trabalhistas imediatas), poder (capacidade de afetar a continuidade dos serviços) e legitimidade (direitos sociais e constitucionais), os trabalhadores terceirizados deixam de ser meramente secundários e passam a exigir atenção como stakeholders de alta saliência, cujas demandas devem ser consideradas prioritárias na ação estatal.

Assim, ao reconhecer a centralidade desses atores no êxito das contratações públicas, a administração fortalece não apenas a eficiência contratual, mas também a legitimidade e a responsabilidade social de suas práticas.

A questão 4, situada no eixo transversal do caso para ensino, promove uma reflexão aprofundada sobre temáticas essenciais da gestão de pessoas, com foco na atuação de líderes e membros de equipe diante de situações de desmotivação, na valorização da educação continuada e nos desafios da liderança organizacional. Essas dimensões se articulam na construção de um ambiente de trabalho satisfatório, entendido como um fator determinante para o desempenho e o bem-estar dos servidores públicos.

Nesse contexto, a satisfação no trabalho deve ser compreendida como uma dimensão cognitiva do bem-estar subjetivo, ou seja, o modo como o indivíduo avalia positivamente sua experiência e realização profissional (Campbell et al., 1976). Conforme complementam Zhang et al. (2014), fatores como reconhecimento e desenvolvimento profissional são determinantes para essa percepção de satisfação, evidenciando o papel estratégico da gestão de pessoas na valorização dos servidores.

A liderança, nesse cenário, é elemento central. Enquanto processo, ela implica criar e comunicar uma visão clara, alinhando pessoas, promovendo comprometimento, construindo equipes coesas e motivando por meio do empoderamento e da satisfação de necessidades não atendidas (Northouse, 2021). Assim, líderes atuam como stakeholders internos estratégicos, com alto grau de influência sobre o clima organizacional, o engajamento das equipes e a retenção de talentos.

No caso em análise, a liderança aparece como ponto de articulação entre os objetivos institucionais e as necessidades dos indivíduos, especialmente diante de quadros de desmotivação. A adoção de práticas de liderança transformacional, aliada a programas de educação continuada, pode não apenas reverter cenários de desengajamento, mas também fortalecer o servidor público como agente ativo de inovação e melhoria contínua.

Portanto, a temática da liderança transcende a dimensão comportamental e se insere no centro da estratégia organizacional, funcionando como elo entre a efetividade da gestão pública e a valorização dos stakeholders internos.

6. Plano de aula

Com o objetivo de assistir ao docente na aplicação do caso em sala de aula, recomenda-se o roteiro apresentado na Tabela 1. É importante garantir que os alunos leiam com atenção o caso antes da aula. Se isso não for possível, pode-se reservar um tempo de 20 minutos para que eles possam realizar a leitura do caso, no início da aula.

Tabela 1 – Sugestão de plano de aula

Planejamento de aula	Tempo estimado
Leitura do caso para ensino	Atividade Prévia
Organização da turma em grupos	10 minutos
Discussão da questão 01	20 minutos
Discussão da questão 02	30 minutos
Discussão da questão 03	15 minutos
Discussão da questão 04	15 minutos
Fechamento	10 minutos

Fonte: Elaboração própria

7. Encerramento da Discussão

Um caso para ensino não tem respostas certas, o que se espera são as melhores respostas ou sugestões, que podem levar a uma tomada de decisão mais assertiva. Para o momento de desenlace da discussão, sugere-se canalizar para uma atividade pós-aula que faça relação com outra temática da disciplina em que o caso foi aplicado, com fito de consolidação e ampliação do conhecimento.

Referências

- Araújo, G. B. P., & de Sousa Lemos, L. B. (2020). A Gestão de Compras Públicas: um Estudo de Caso da Central de Compras do Distrito Federal. *Teoria e Prática em Administração*, 10(2), 124-137. <http://dx.doi.org/10.21714/2238-104X2020v10i2-51188>
- Araujo, M. M. D., Jhunior, R. D. O. S., Uchoa, M. T., & Boaventura, J. M. G. (2024). Distribuição de valor para os stakeholders: Um estudo sobre poder e importância estratégica na Bolsa de Valores de Toronto. *Revista de Administração de Empresas*, 64(4), e2023-0116. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020240405x>
- Bleda, M., & Chicot, J. (2020). The role of public procurement in the formation of markets for innovation. *Journal of Business Research*, 107, 186-196. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.11.032>
- Brickson, S. L. (2007). Organizational identity orientation: The genesis of the role of the firm and distinct forms of social value. *Academy of management review*, 32(3), 864-888. <https://doi.org/10.5465/amr.2007.25275679>
- Campbell, A., Converse, P. E., & Rodgers, W. L. (1976). *The quality of American life: Perceptions, evaluations, and satisfactions*. New York, USA: Russell Sage Foundation.
- Capen, E. C., Clapp, R. V., & Campbell, W. M. (1971). Competitive bidding in high-risk situations. *Journal of petroleum technology*, 23(6), 641-653.
- Clarkson, M. B. E. (1995). A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance. *Academy of Management Review*, 20(1), 92-117. <https://doi.org/10.2307/258888>
- Donaldson, T., & Preston, L. E. (1995). The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence, and implications. *Academy of management Review*, 20(1), 65-91. <https://doi.org/10.2307/258887>
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. UK: Cambridge University Press
- Freeman, R. E., Harrison, J. S., & Wicks, A. C. (2007). *Managing for stakeholders: Survival, reputation, and success*. USA: Yale University Press.
- Freeman, R. E. (2010). *Strategic management: A stakeholder approach*. UK: Cambridge university press.
- Galego-Álvarez, I., Formigoni, H., & Antunes, M. T. P. (2014). Corporate social responsibility practices at Brazilian firms. *Revista de Administração de Empresas*, 54(1), 12-27. <https://doi.org/10.1590/S0034-759020140103>
- Harrison, J. S., Bosse, D. A., & Phillips, R. A. (2010). Managing for stakeholders, stakeholder utility functions, and competitive advantage. *Strategic management journal*, 31(1), 58-74. <https://doi.org/10.1002/smj.801>
- Harrison, J. S., & Wicks, A. C. (2013). Stakeholder theory, value, and firm performance. *Business ethics quarterly*, 23(1), 97-124. <https://doi.org/10.5840/beq20132314>
- Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. (2021). Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.
- Mitchell, R. K., Agle, B. R., & Wood, D. J. (1997). Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. *Academy of management review*, 22(4), 853-886. <https://doi.org/10.2307/259247>

- Moreira, D. C., de Vargas, S. G., & Battistella, L. F. (2023). Espiritualidade no Trabalho: Um Modelo de Mensuração para Organizações Públicas Brasileiras. *Administração Pública e Gestão Social*, 15(1). <https://doi.org/10.21118/apgs.v15i1.13821>
- Northouse, P. G. (2021). *Leadership: Theory and practice*. Thousand Oaks, USA: Sage publications.
- Signor, R., Love, P. E., Vallim, J. J. C., Raupp, A. B., & Olatunji, O. (2019). It is not collusion unless you get caught: the case of 'Operation Car Wash' and unearthing of a Cartel. *Journal of antitrust enforcement*, 7(2), 177-202. <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnz009>
- Singulano, Y. L., Castelari, M. C. F., & Emmendoerfer, M. L. (2022). Terceirização de serviços públicos: reflexões de um metaestudo. *Revista Direito e Práxis*, 13(2), 1041-1073. <https://doi.org/10.1590/2179-8966/2020/54155>
- Phillips, R. A., Berman, S. L., Elms, H., & Johnson-Cramer, M. E. (2010). Strategy, stakeholders and managerial discretion. *Strategic organization*, 8(2), 176-183. <https://doi.org/10.1177/1476127010365721>
- Zhang, J., Wu, Q., Miao, D., Yan, X., & Peng, J. (2014). The impact of core self-evaluations on job satisfaction: The mediator role of career commitment. *Social Indicators Research*, 116, 809-822. <https://doi.org/10.1007/s11205-013-0328-5>