

Terceirização de Serviços no Setor Público: uma análise sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação

Ezequiel Nunes Pacheco (UNEMAT) - ezequielnunes6@hotmail.com

Clóvis Antônio Kronbauer (Unisinos) - clovisk@unisinos.br

Edileia Gonçalves Leite (UNEMAT) - edileiagleite@gmail.com

Vilmar Secundina Dantas (UNEMAT) - vilmardantas@unemat.br

Resumo:

Esta pesquisa tem por objetivo realizar uma análise comparativa entre a internalização e a terceirização de serviços de limpeza e conservação, e vigilância e segurança no Setor Público em uma instituição pública sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação (TCT). Esta pesquisa possui caráter descritivo e a abordagem utilizada foi a quantitativa e qualitativa. Os dados foram coletados no primeiro semestre de 2018 através de análise documental a partir de sites governamentais, relatórios do sistema financeiro, orçamentário e contábil processos de pagamentos e outros documentos correspondente ao período de 2014 a 2017. O acesso aos processos de pagamentos e outros documentos se deu através de visitas in loco na qual também foi possível realizar reuniões com servidores envolvidos no processo de licitação, execução, fiscalização e prestação de contas relacionados com terceirização de serviços de limpeza e conservação, e de vigilância e segurança. Buscou-se realizar uma análise comparativa entre os valores pagos as empresas terceirizada que prestam os serviços de limpeza e conservação, e de vigilância e segurança e os valores reais de uma possível internalização desses serviços. Os resultados encontrados apontaram a presença da especificidade de ativos, frequência, incertezas, bem como de racionalidade limitada e a possibilidade de comportamento oportunista, que podem justificar o percentual de 35,50% pagos a mais às empresas terceirizadas em relação a internalização.

Palavras-chave: *Terceirização. Setor Público. Custos de transação.*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Terceirização de Serviços no Setor Público: uma análise sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação

Resumo

Esta pesquisa tem por objetivo realizar uma análise comparativa entre a internalização e a terceirização de serviços de limpeza e conservação, e vigilância e segurança no Setor Público em uma instituição pública sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação (TCT). Esta pesquisa possui caráter descritivo e a abordagem utilizada foi a quantitativa e qualitativa. Os dados foram coletados no primeiro semestre de 2018 através de análise documental a partir de sites governamentais, relatórios do sistema financeiro, orçamentário e contábil processos de pagamentos e outros documentos correspondente ao período de 2014 a 2017. O acesso aos processos de pagamentos e outros documentos se deu através de visitas in loco na qual também foi possível realizar reuniões com servidores envolvidos no processo de licitação, execução, fiscalização e prestação de contas relacionados com terceirização de serviços de limpeza e conservação, e de vigilância e segurança. Buscou-se realizar uma análise comparativa entre os valores pagos as empresas terceirizada que prestam os serviços de limpeza e conservação, e de vigilância e segurança e os valores reais de uma possível internalização desses serviços. Os resultados encontrados apontaram a presença da especificidade de ativos, frequência, incertezas, bem como de racionalidade limitada e a possibilidade de comportamento oportunista, que podem justificar o percentual de 35,50% pagos a mais às empresas terceirizadas em relação a internalização.

Palavras-chave: Terceirização. Setor Público. Custos de transação.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

1. INTRODUÇÃO

Com a crise econômica, recursos escassos e as exigências pela eficiente aplicação dos recursos públicos, os gestores são levados a identificar ferramentas que os auxiliem na mensuração dos custos de maneira adequada e representativa. As informações apresentadas pelas demonstrações contábeis não permitem, por si só, avaliar de forma concreta os resultados dos projetos, das atividades e a consequente eficiência da gestão dos recursos. Assim, a contabilidade, por meio da aplicação de metodologias de custos, poderá auxiliar os gestores demonstrando os custos e benefícios de cada projeto e atividade desenvolvidos (PACHECO, 2013; MAUSS, DIEHL & BLEIL, 2015).

Mesmo com o avanço tecnológico e as melhorias na contabilidade aplicada ao Setor Público, através da convergência aos padrões internacionais, os gestores públicos carecem de informações precisas, ou próximas disso, como alternativas para tomada de decisão entre produzir ou terceirizar determinado produto ou serviço e, apresentam ainda muitas dificuldades de analisar os benefícios ou prejuízos que esta decisão poderá trazer para administração.

A frequente exposição que os gestores públicos enfrentam no processo decisório de terceirizar ou produzi-lo diretamente recai nas perspectivas de critérios práticos, críticos, e dinâmicos que oportunizam as escolhas. Mais quais fatores considerar ou mesmo em quais assegurarem a tomada de decisão?

Antes da decisão entre produzir ou terceirizar, os gestores deveriam ter informações geradas pela apuração dos custos de transação, que servirão de auxílio no processo de tomada de decisões e assim, poderiam ter como base a identificação dos custos de transação, considerando os custos ex-ant e os custos ex-post para que tenha uma visão ampla dos custos

existentes e possam tomar a melhor decisão. Os custos de transação são os custos que existem quando os agentes precisam recorrer ao mercado sendo os custos *ex-ante* decorrentes do levantamento de informações e os custos *ex-post* referentes à gestão do contrato. A economicidade na administração pública está diretamente ligada às informações sobre os custos, pois são úteis aos gestores na tomada de decisão seguindo a realidade da organização (WILLIAMSON, 1985; 1993).

A gestão de custos poderá ser apresentada como o canal de eficiência e economicidade nos serviços prestados pelo Estado, pois quando se tem informações sobre os gastos e em qual finalidade esses gastos estão sendo aplicados, é possível aprimorar a economia de recursos de modo a investi-los em outras atividades e projetos, ou até mesmo melhorar a qualidade e a capacidade dos serviços entregues a sociedade. Assim as pessoas assistidas pelos recursos públicos poderão reconhecer o valor dos serviços públicos colocados à sua disposição (MAUSS, DIEHL & BLEIL, 2015).

Com objetivo de comprovar que a terceirização gera economia de custos para as entidades públicas. Domberger et al. (1986) concluiu que a terceirização geraria uma economia de custos em média de 20%. Para Sciulli (1998) outros estudos surgiram com conclusões diferentes e com críticas ao estudo de Domberger et al. (1986), não sendo possível garantir que os resultados sejam os mesmos em outros países com culturas e ambientes socioeconômicos diferentes. Assim, torna-se relevante a realização desta pesquisa no setor público, pois existem muitas informações e orientações a serem exploradas.

Portanto, frente às questões levantadas, a proposta desta pesquisa é a realização de uma análise comparativa entre a internalização e a terceirização de serviços de limpeza e conservação, e de vigilância e segurança em uma instituição pública considerando a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação. Após explanação dessas considerações iniciais e com intuito de atingir o objetivo proposto, o presente artigo, na sequência, apresenta referencial teórico, sucedido pela apresentação da metodologia utilizada, análise dos dados e, por último, as considerações finais e referências.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

A gestão dos custos já é uma realidade há algum tempo nas empresas privadas, mas no setor público ainda se encontra num estágio inicial, sendo impulsionada pela convergência da contabilidade pública aos padrões internacionais e pela atual crise econômica onde se exige que os recursos sejam aplicados com eficiência, garantindo assim a continuidade na prestação dos serviços públicos sem comprometer sua qualidade (CARNEIRO et al., 2012). Isso só será possível com a utilização de ferramentas que auxiliem na apuração e controle dos custos. Alonso (1999), afirma que o conhecimento do custo dos serviços públicos é fundamental para uma alocação eficiente de recursos e o desconhecimento dos custos é o maior indicador de ineficiência no provimento dos serviços públicos.

2.1 – Teoria dos Custos de Transação

Esta teoria foi desenvolvida por Ronald Coase em 1937 com a publicação do livro “The Nature of the Firm”. Porém somente a partir dos anos 1970, que esta teoria teve maior desenvolvimento com os trabalhos desenvolvidos por Oliver Williamson.

O termo transação é explicado como sendo a expressão econômica das relações entre clientes, fornecedores, funcionários da organização, governo, etc., considerada a unidade central da teoria da organização econômica, realizadas segundo contratos formais ou informais, sendo os contratos como o problema a ser analisado (WILLIAMSON, 1985; PROCHNIK, 2001).

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) analisa e identifica os custos envolvidos na transação, que dependendo do tipo do serviço ou produto, podem ser significativos. Os custos de transação podem ser distinguidos em dois tipos principais: os custos *ex ante* e os custos *ex post*. Os custos *ex ante* são os custos de elaboração e negociação que ocorrem antes do acordo ser firmado. Já os custos *ex post* são o de manutenção de um acordo que podem ser feito prevendo nas cláusulas do contrato, todas as situações possíveis nas quais são definidas e acordadas entre as partes antecipadamente as adaptações necessárias durante a execução, mas diante da racionalidade limitada dos agentes, esses acordos podem ser muito incompletos, com cláusulas genéricas onde as lacunas existentes serão tratadas pelas partes quando surgirem contingências, que podem abrir espaço para o oportunismo dos indivíduos envolvidos (WILLIAMSON, 1985; FIANI, 2000).

Para efetuar a análise das transações, é necessário que se leve em consideração o comportamento dos agentes envolvidos e a natureza das transações. Essa Teoria aborda a racionalidade limitada e o oportunismo, como comportamentos dos indivíduos; e a incerteza e especificidade dos ativos, como características das transações. Nesse sentido, os contratos complexos são considerados incompletos por conta da racionalidade limitada dos indivíduos e outro fator a ser considerado em relação aos contratos é o interesse próprio dos indivíduos, denominado de oportunismo. No que tange as características das transações, devem ser considerados os seguintes atributos: 1) a frequência com que as transações ocorrem; 2) as incertezas que as transações estão sujeitas; 3) o grau em que as transações são suportadas por ativos específicos (WILLIAMSON, 1999).

Considerando a racionalidade limitada, as decisões dos agentes podem ser imprecisas e passam por alterações durante o processo de tomada de decisão, podendo ser dificultada e influenciada de acordo com o grau de complexidade do contexto onde se exige uma decisão. Quanto maior a complexidade, maior a influência, tempo e os custos para identificar e analisar qual é o melhor curso de ação a ser seguido. Mesmo os indivíduos realizando um esforço para tomarem decisões racionais, faltam-lhes um conhecimento completo diante dos limites da cognição humana, assim, não pode considerar os indivíduos totalmente racionais. Os agentes podem possuir restrições no conhecimento sobre fatos e relações causais; em sua capacidade de interpretar e associar dados e informações; e em suas habilidades para decidir e prever (SIMON, 1979).

Um ambiente complexo e de incertezas, combinado com a racionalidade limitada, faz com que os indivíduos hajam aproveitando-se da situação, com comportamento oportunista, assumindo compromissos sabendo que não será possível cumpri-los, com negociações diferentes das usuais, com objetivos de obter vantagens diante dos outros agentes (FIANI, 2000). Fiani (2002, p.270) define oportunismo como sendo a “transmissão de informação seletiva, distorcida, e promessas desacreditadas sobre o comportamento futuro do próprio agente”. Sendo assim, o oportunismo “está essencialmente associado à manipulação de assimetrias de informação, visando apropriação de fluxos de lucros”. O oportunismo ocorre quando os indivíduos, na busca de seus interesses, usam de todos os artifícios possíveis, inclusive a trapaça, gerando conflitos e custos de transação nas relações contratuais (WILLIAMSON, 1985).

O grau de especificidade dos ativos representa os custos relacionados à impossibilidade de utilizar determinado ativo em outras transações. Quanto mais específico o ativo, maiores serão os custos de transação. Williamson (1985) define especificidade de ativos como: o quanto aquele investimento é específico para aquela atividade e quão custosa é sua realocação.

Segundo Williamson (1998), as especificidades dos ativos podem se apresentar de diversas formas, sendo as mais evidentes: a) especificidade geográfica ou locacional, em que a proximidade entre estágios sucessivos da transação é importante (proporcionando economias em estoque, transporte, conservação, controle de poluição, ou outras); b) especificidade física

do ativo, como em moldes ou materiais especiais, máquinas de único uso, etc.; c) especificidade do capital humano, obtida sobretudo através do *learning by doing*; d) ativos dedicados, feitos sob encomenda ou para atender exclusivamente um certo cliente; e) ativos de qualidade superior ou relacionados a padrões ou marcas; f) especificidade temporal, onde o tempo envolvido no desenrolar da transação pode implicar em perda de valores transacionados, como no caso de produtos perecíveis.

Como mecanismo que busca reduzir os custos de transação, Williamson (1985) apresenta as estruturas de governança que permite que as transações sejam negociadas e executadas apresentando propriedades diferenciadas, coordenando as transações entre os agentes na busca pela eficiência na oferta de um bem ou serviço. As estruturas de governança são basicamente três tipos: a hierárquica, que se dá através do mercado e uma forma híbrida entre ambas (contratual). A estrutura de governança a partir do mercado possui um controle menor sobre o comportamento dos indivíduos e o sistema básico de ajuste é via preço. A híbrida é forma de coordenação dos indivíduos através de sistemas de incentivos e contratos que permitam o controle da racionalidade limitada e do comportamento oportunista. Já a estrutura hierárquica se dá quando há a internalização total das atividades em uma única organização (WILLIAMSON 1985).

As organizações públicas através da utilização da contabilidade de custos, com aplicação de ferramentas para mensuração dos custos de transação, podem prevenir-se do comportamento oportunistas dos agentes, além de subsidiar os gestores na tomada de decisão entre internalizar um determinado processo ou serviço, ou contratar um agente do mercado. Ao realizar uma análise comparativa entre internalizar ou terceirizar, a organização poderá optar pela melhor opção, e mesmo que a terceirização seja a melhor, deve-se buscar reduzir os custos de transação, com informações preparadas antes da realização do procedimento licitatório.

Quanto a especificidade de ativos, em algumas regiões, determinados serviços são específicos e os prestadores são escassos, assim a organização deve considerar que sem concorrentes tende-se a aumentar os custos de transação, devendo estar preparadas para evitar o comportamento oportunista desses prestadores ao participar da licitação.

2.2 – Terceirizações de Serviços no Setor Público

Para poder reduzir o déficit estatal através da diminuição de custos, os governos têm adotado, por todo o mundo, reformas administrativas para melhorar a eficiência e a efetividade dos serviços prestados e o Estado achou bem mais lucrativo a transferência de atividades secundárias para empresas do setor privado através da terceirização. “A terceirização é vocábulo emprestado à vida empresarial para designar os antigos contratos de obras, serviços e fornecimentos, desde longa data utilizados pela Administração Pública”. (DI PIETRO, 2005, p. 19). Segundo Delgado (2010), a expressão terceirização resulta de neologismo da palavra terceiro, compreendido como intermediário, interveniente.

A Lei 8.666/93 e a Lei 10.520/2002, disciplina a terceirização ou locação de serviços no Setor Público constituindo-se numa das formas pela qual o Estado busca parcerias com o setor privado para a realização de suas atividades. Através da licitação, o Estado transfere para empresas privadas, atividades de apoio ou meramente instrumentais à prestação do serviço público, a fim de que o ente público possa melhor desempenhar suas competências institucionais (DI PIETRO, 2008; OLIVEIRA, 2013).

O crescimento da terceirização no Setor Público está relacionado com a ideia que ela reduz os custos e aumenta a qualidade dos serviços prestados a sociedade. Outra questão se refere a diminuição da folha de pagamento contribuindo para reduzir o limite constitucional,

sendo o estouro do limite prudencial da folha de pagamento umas maiores preocupações dos gestores.

Alguns estudos foram desenvolvidos com objetivo de comprovar que a terceirização gera economia de custos para as entidades públicas, sendo essas uns dos principais argumentos utilizados pelos defensores da terceirização.

Cario, Neuenfeld & Stadnick (2017), analisaram quais os custos de transação estão envolvidos nas compras públicas realizadas pela Diretoria Regional dos Correios em Santa Catarina (ECT/SC) e apresentaram como principais resultados encontrados, a presença da especificidade de ativos, associada à frequência baixa, às elevadas incertezas, bem como à racionalidade limitada e a possibilidade de comportamento oportunista, justificaram o percentual de 23% a mais que poderiam ser pagos pela ECT/SC pelos produtos pesquisados.

Wesz & Dalongaro (2017) pesquisaram sobre os custos de implantação de uma oficina mecânica junto a gestão pública municipal e a contratação de um servidor para o desempenho desta atividade e identificaram o custo-benefício do Serviço Terceirizado versus Servidor Concursado e seus custos na gestão pública municipal e concluíram que os custos dos serviços terceirizados nos quatro anos (2013 a 2016) representaram um montante de R\$ 414.327,72 e os custos de remuneração de um Servidor Mecânico, representaria R\$ 120.287,76. Neste estudo comparativo pode-se constatar a possibilidade de gerar uma economia aos cofres públicos na ordem de R\$ 294.039,94, ou seja, 70,96% e que mesmo considerando os gastos com a instalação de uma oficina, seria possível obter um resultado (sobras) de R\$ 179.039,94 que representaria uma economia de 43,21%.

Para Dagdeviren & Robertson (2016) uma aplicação estrita da teoria de Williamson sobre a escolha entre governança pública e privada sugeriria desempenho superior sob a propriedade privada na maioria dos serviços públicos, enquanto na realidade os custos de transação podem ser menores sob provisão pública e as estruturas de incentivo nem sempre podem ser propícias ao ganho de eficiência sob governança privada. Pode ser que alguns custos de transação são mais elevados sob a governação privada, enquanto outros podem ser mais elevados sob a governação pública e isso depende do contexto como as características tecnológicas da produção, nível de desenvolvimento, estrutura institucional e outros fatores sociais, económicos e políticos (DAGDEVIREN & ROBERTSON, 2016).

3. METODOLOGIA

Esta pesquisa possui caráter descritivo e abordagem quantitativa e qualitativa, pois buscou identificar quais os custos de transação presentes na terceirização de serviços de limpeza e conservação, e de vigilância e segurança em uma instituição pública brasileira.

Os dados utilizados foram coletados no primeiro semestre de 2018 a partir de sites governamentais, relatórios do sistema financeiro, orçamentário e contábil. Foram realizadas visitas na instituição que possibilitou, o acesso aos processos de pagamentos e outros documentos correspondente ao período de 2014 a 2017, além de reuniões com servidores envolvidos no processo de licitação, execução, fiscalização e prestação de contas relacionados com terceirização de serviços de limpeza e conservação e de vigilância e segurança.

A escolha dessas estratégias de coleta de dados foi decorrente da necessidade de compreender detalhadamente todo o processo de terceirização, para que fosse possível realizar a análise comparativa com base em informações reais. A escolha da entidade pública como unidade de análise se deu em virtude de ter serviços terceirizados de limpeza e conservação, e de vigilância e segurança e por realizar essas atividades em um passado recente por intermédio de servidores efetivos que atuavam nessas funções. Assim, esse cenário nos permitiu realizar a comparação entre a internalização e a terceirização.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com o objetivo de realizar uma análise comparativa entre terceirização e internalização de serviços públicos de limpeza e conservação, de e vigilância e segurança em uma instituição pública da Região Centro-Oeste do Brasil, serão demonstrados os valores pagos pela instituição pública às terceirizadas no período de 2014 a 2017.

A Tabela 1, evidencia em valores reais o quanto foi gasto ou aplicado nos serviços de limpeza e conservação no período pesquisado.

Tabela 1: Recursos aplicados com terceirizadas – Limpeza e Conservação

Ano	Valor	Redução	Aumento	Aumento no período
2014	7.790.767,62			
2015	7.453.699,91	4,33%		
2016	7.542.175,96		1,19%	
2017	9.398.290,92		24,61%	
TOTAL	32.184.934,41			20,63%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Percebe-se pela análise uma queda de 4,33% no exercício de 2015 em relação a 2014, mas como observado também ocorreu aumento de 1,19% em 2016 e um acréscimo significativo de 24,61% em 2017, elevando assim os recursos aplicados em 20,63% no período. Aprofundando-se nas causas do maior aumento ocorrido em 2017, verificou-se que ao final de 2016 ocorreu um procedimento licitatório, no qual participaram da concorrência apenas 2 (duas) empresas. Nesse contexto de poucos participantes e interessados em concorrer e ofertar o serviço pode ter ocasionado, pelo oportunismo dos participantes, um acréscimo nos valores da oferta dos lances pela falta de concorrência direta na contratação.

A Tabela 2 apresenta os valores em reais gastos ou aplicados nos serviços de vigilância e segurança patrimonial

Tabela 2: Recursos aplicados com terceirizadas – Vigilância e Segurança

Ano	Valor	Redução	Aumento	Redução no período
2014	8.834.469,04			
2015	7.433.322,33	15,86%		
2016	6.966.526,69	6,28%		
2017	7.672.911,00		10,14%	
TOTAL	30.907.229,06			13,15%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Constata-se que ocorreu uma queda de 15,86% no exercício de 2015 em relação a 2014 e de 6,28% em 2016 voltando a ter acréscimo de 10,14% em 2017, reduzindo assim os recursos aplicados em 13,15% no período analisado. Buscando entender as causas da diminuição dos recursos aplicados em 2015 e 2016, identificou-se que ocorreu através de termo aditivo ao contrato redução na quantidade de funcionários terceirizados que atendiam a entidade pública.

A Tabela 3 apresenta os valores aplicados pela entidade pública na terceirização de serviços de limpeza e conservação e vigilância e segurança no período de 2014 a 2017 que totalizou R\$ 63.092.163,47. Pode-se verificar que ocorreu queda de 10,46% no exercício de 2015 em relação a 2014 e de 2,54% em 2016, mas que em 2017 o aumento ficou em 17,66%. Considerando todo o período analisado, o aumento ficou em 2,68%. A análise dos valores

aplicados faz-se necessário para subsidiar a análise comparativa entre internalizar ou terceirizar devendo sempre considerar a mensuração dos custos de transação.

Tabela 3: Recursos aplicados com terceirizadas – Limpeza e Conservação/Vigilância e Segurança

Ano	Valor	Redução	Aumento	Aumento no período
2014	16.625.236,66			
2015	14.887.022,24	10,46%		
2016	14.508.702,65	2,54%		
2017	17.071.201,92		17,66%	
TOTAL	63.092.163,47			2,68%

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

A Tabela 4 apresenta a quantidade de colaboradores empregados pela empresa terceirizada de limpeza e conservação que prestam serviço na entidade pública pesquisada. Percebe-se que ocorreu variações na quantidade de colaboradores no período analisado e que de 2014 para 2015 houve uma redução de 21,72% passando de 244 para 191 colaboradores. Entre 2015 e 2016 ocorreu acréscimo de 7,33% permanecendo em 2017 a mesma quantidade de colaboradores num total de 205.

Tabela 4: Quantidade de colaboradores empregados na terceirizada – Limpeza e Conservação

Ano	Nº de Funcionários
2014	244
2015 - até abril	242
2015 - maio a dezembro	191
2016 - janeiro a 15 de outubro	193
2016 - 16 de outubro a 31 de dezembro	205
2017	205

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

A redução no número de colaboradores também ocorreu na terceirização de vigilância e segurança como demonstrado na Tabela 5. Verifica-se que ocorreram variações na quantidade de colaboradores no período analisado e que de 2014 para 2015 foi de 23,81% passando de 168 para 128 colaboradores, permanecendo o mesmo número dos anos de 2016 e 2017.

Tabela 5: Quantidade de colaboradores empregados na terceirizada – Vigilância e Segurança

Ano	Nº de Funcionários
2014	168
2015 - até 20/03/2015	160
2015 - de 21/03/2015 a 31/05/2015	132
2015 - junho a dezembro	128
2016	128
2017	128

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Apesar dos valores pagos a empresa terceirizada de limpeza e conservação ter aumentado 20,63% no período como demonstrado na Tabela 1, percebe-se que considerando a redução no número de funcionários, o aumento real pago ficou em 43,58% como apresentado na Tabela 6.

Tabela 6: Aumento real – Terceirizada Limpeza e Conservação - 2014 para 2017

Serviços de limpeza e conservação				
Ano	Valores pagos	Nº de funcionários	Valor Unitário	Aumento real
2014	7.790.767,62	244	31.929,38	43,58%
2017	9.398.290,92	205	45.845,32	

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Os valores pagos para empresa terceirizada de vigilância e segurança representou uma redução de 13,15% como demonstrado na Tabela 2, mas se considerado a redução no número de funcionários, o que ocorreu foi um aumento real de 13,99% como apresentado na Tabela 7.

Tabela 7: Aumento real - terceirizada Vigilância e Segurança - 2014 para 2017

Serviços de vigilância e segurança				
Ano	Valores pagos	Nº de funcionários	Valor Unitário	Aumento real
2014	8.834.469,04	168	52.586,13	13,99%
2017	7.672.911,00	128	59.944,62	

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Considerando os valores pagos às duas empresas terceirizadas de serviços, houve um aumento de 2,68% como demonstrado na Tabela 3. Se for levado em consideração a redução no número de funcionários colocado à disposição da unidade pública, ocorreu um aumento real de 27,04% como apresentado acima na Tabela 8.

Tabela 8: Aumento real de 2014 para 2017

Serviços de limpeza e conservação/vigilância e segurança				
Ano	Valores pagos	Nº de funcionários	Valor Unitário	Aumento real
2014	16.625.236,66	412	40.352,52	27,04%
2017	17.071.201,92	333	51.264,87	

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

A Tabela 9 apresenta a análise comparativa entre internalizar e terceirizar através do confronto entre os valores das possíveis folhas de pagamentos que a entidade teria (caso optasse pela internalização) e os valores pagos a empresa terceirizada de limpeza e conservação e a diferença entre os valores no período analisado.

Tabela 9: Análise comparativa – Internalização x terceirização – Limpeza e Conservação

Ano	Possível folha de pagamento no caso de internalização	Valor pago a terceirizadas	Diferença entre os valores
2014	6.054.134,05	7.790.767,62	1.736.633,57
2015	5.283.521,69	7.453.699,91	2.170.178,22
2016	5.187.803,05	7.542.175,96	2.354.372,91
2017	8.028.757,34	9.398.290,92	1.369.533,58
Total	24.554.216,13	32.184.934,41	7.630.718,28

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Para cálculo da folha de pagamento, considerou-se o salário de ingresso da categoria, que consta no plano de carreira, cargos e salários (PCCS), sendo a classe A e o nível 1 para os três primeiros anos analisados e classe B nível 2 para o exercício de 2017, acrescidos dos encargos patronais que a entidade pública teria. Foram considerados ainda para o cálculo da possível folha de pagamento o mesmo quantitativo de pessoal terceirizado, sendo que todos os valores apresentados são reais e foram aplicados todos os reajustes salariais do período analisado. Também foram considerados todas as correções da inflação através da Revisão Geral Anual (RGA) resultante da variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

Considerando os anos de 2014 a 2016, onde os servidores estariam na classe inicial da carreira, a instituição pública teria uma economia de R\$ 6.261.184,70, caso optasse pela internalização dos serviços de limpeza e conservação. Já em 2017, caso todos os servidores estivessem aptos a progressão de classe e fossem para classe B, nível 2, a economia seria de R\$ 1.369.533,58. Sendo assim, a economia total seria de R\$ 7.630.718,28, que representaria 23,71% do total aplicado no período. Ressalta-se que para a progressão de classe o servidor precisa se esforçar e qualificar para o ingresso na classe, caso não se qualifique manteria o salário da carreira em nível A e conseqüentemente não teria aumento salarial da carreira.

Os critérios utilizados para cálculo da possível folha de pagamento referente aos serviços de vigilância e segurança são os mesmos utilizados no da limpeza e conservação, considerando as peculiaridades das atividades e atribuições do cargo de vigilante. A Tabela 10 apresenta a análise comparativa.

Tabela 10: Análise comparativa – Internalização x terceirização – Vigilância e Segurança

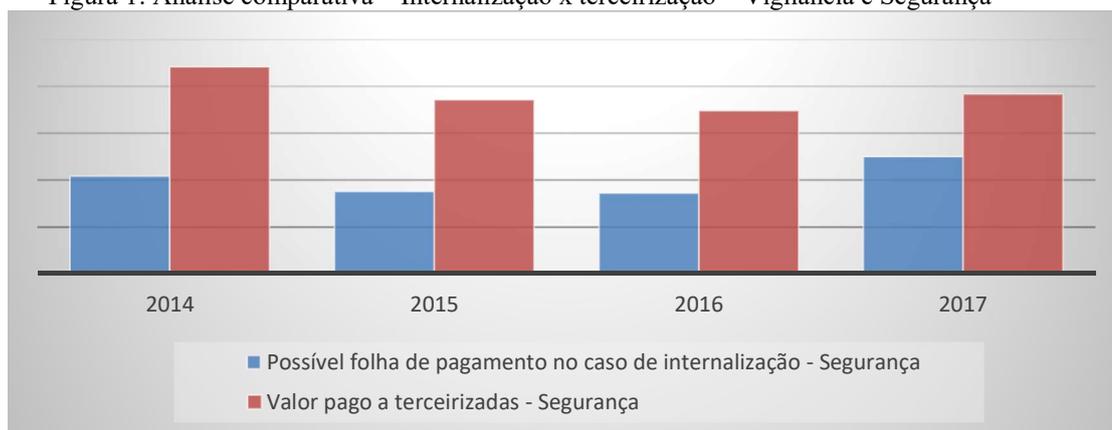
Ano	Possível folha de pagamento no caso de internalização	Valor pago a terceirizadas	Diferença entre os valores
2014	4.168.420,16	8.834.469,04	4.666.048,88
2015	3.515.329,40	7.433.322,33	3.917.992,93
2016	3.441.249,37	6.966.526,69	3.525.277,32
2017	5.013.077,75	7.672.911,00	2.659.833,25
Total	16.138.076,68	30.907.229,06	14.769.152,38

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Caso a entidade pública analisada optasse pela internalização dos serviços de vigilância e segurança, nos anos de 2014 a 2016 os servidores estariam na classe inicial da carreira e a entidade pública teria uma economia de R\$ 12.109.319,13. Já em 2017, caso todos os servidores estivessem aptos a progressão de classe e fossem para classe B, nível 2, a economia seria de R\$ 2.659.833,25. Sendo assim, a economia total seria de R\$ 14.769.152,38, que representaria 47,79% do total aplicado no período.

Analisando a Figura 1 apresentada na sequência e os dados da Tabela 10, percebe-se que no período de 2014 a 2016 a economia gerada pela internalização superaria 50% ficando numa média de 52,04%, reduzindo para 34,67% no exercício de 2017.

Figura 1: Análise comparativa – Internalização x terceirização – Vigilância e Segurança



Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Na Tabela 11 apresenta-se os valores correspondentes as possíveis folhas de pagamento referente serviços de limpeza e conservação e de vigilância e segurança (caso a entidade optasse pela internalização), os valores pagos as empresas terceirizadas e as diferenças entre as opções.

Considerando o período de 2014 a 2016, temos que a economia gerada no caso de internalização dos serviços seria de R\$ 18.370.503,83 e em 2017 seria de R\$ 4.029.366,83, totalizando R\$ 22.399.870,66, que representa 35,50% do valor aplicado com os serviços terceirizados no período analisado.

Tabela 11: Análise comparativa – Internalização x terceirização – Limpeza e Conservação\Vigilância e Segurança

Ano	Possível folha de pagamento no caso de internalização	Valor pago a terceirizadas	Diferença entre os valores
2014	10.222.554,21	16.625.236,66	6.402.682,45
2015	8.798.851,09	14.887.022,24	6.088.171,15
2016	8.629.052,42	14.508.702,65	5.879.650,23
2017	13.041.835,09	17.071.201,92	4.029.366,83
Total	40.692.292,81	63.092.163,47	22.399.870,66

Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

4.2 - Análise na perspectiva da Teoria dos Custos de Transação

Para mensuração dos custos de transação como os custos *ex-ante* e os custos *ex-post*, as organizações públicas necessitam buscar ferramentas através da utilização da contabilidade de custos para que possa chegar melhor opção entre a internalização ou a terceirização, e caso opte pela terceirização, deve buscar reduzir os custos de transação, com informações preparadas antes da realização do procedimento licitatório.

Segundo Williamson (1985), as transações são caracterizadas por três atributos: a especificidade de ativos, a frequência e a incerteza, sendo que classificou a especificidade de ativos em seis tipos: físico, locacional, dedicado, temporal, humano e de marca.

Considerando que as características dos serviços de limpeza e conservação, e de vigilância e segurança realizados pelas empresas terceirizadas na unidade pesquisada não serem específicas, pode-se considerar que possuem baixa presença de especificidade de ativos, mas que apesar dos serviços serem comum e as empresas encontrarem mão-de-obra com facilidade, existem poucas empresas especializadas na região ocasionando uma participação muito baixa

nos procedimentos licitatórios, que diminui a concorrência e pode elevar o oportunismo, ocasionando um aumento dos custos de transação.

Ao analisar a especificidade de capital humano na unidade pesquisada, não foi identificado um setor ou a prática de estudos de viabilidade para identificar qual seria a melhor opção em termos de custos ou qualidade na execução dos serviços, mesmo que possuem habilidades, know-how e conhecimentos específicos na realização dos procedimentos licitatórios, execução e fiscalização dos contratos, bem como a análise contábil e financeira.

Outro atributo verificado foi a frequência, definido por Williamson (1985) como o grau de recorrência com que as transações se efetivam, ou seja, o número de vezes que os agentes econômicos transacionam. Com a análise dos dados, verificou-se que no período ocorreram cinco prorrogações de prazo nos contratos e foi realizado somente um procedimento licitatório. A licitação teve a participação de apenas duas empresas, sendo uma delas a atual, assim, a baixa frequência de transações faz com que ocorra um aumento nos custos de transação e abre espaço para o surgimento do comportamento oportunista.

O atributo incertezas, considerado por Williamson (1985) como as mudanças que surgem no ambiente econômico das organizações, impossibilitando avaliações totalmente precisas. Uma mudança nesse período foi a necessidade de pareceres internos e externos nos processos de repactuação anual e identificou-se que apesar da entidade pública ter sido afetada pela crise financeira e mudanças dos gestores, a política de terceirização não foi alterada. Outra questão evidenciada nas análises foram que a política de aumento salarial dos funcionários terceirizados, representados por sindicatos, não foi afetada, pois quanto maiores os salários, maiores serão os valores recebidos pelas empresas ocasionando maiores custos para a entidade pública. Verificou-se que os custos *ex post* são elevados devido a previsão de repactuação contratual anual tendo como referência o reajuste salarial da categoria com base nas convenções coletiva de trabalho (CCT).

Consideração o comportamento dos agentes envolvidos nas transações, Williamson (1985) aborda a racionalidade limitada e o oportunismo. Observou-se nesta pesquisa, limitações na capacidade cognitiva dos agentes nas transações realizadas, pois não é possível prever o número de empresas participantes no procedimento licitatório e nem os valores dos lances ofertados. Também não foram mensurados os custos adicionais após a contratação como: fiscalização, responsabilidade solidária e repactuação anual, mesmo que previsto em contrato.

Pelo lado das empresas terceirizadas, identificou-se a presença de limitações relacionadas a reduções contratuais e possíveis atrasos nos pagamentos da entidade pública que podem ocasionar na falta de fluxo de caixa para pagamento dos funcionários e dos demais encargos incidentes sobre a folha de pagamento.

O comportamento oportunista, motivado pela assimetria de informação entre as partes na transação pode fazer com que os agentes busquem benefício próprio, descumprindo o que foi inicialmente acordado (WILLIAMSON, 1985). Verificou-se a presença do comportamento oportunista na unidade pesquisada desde o procedimento licitatório, sendo que devido baixa concorrência, os lances ofertados foram mais elevados.

Foram identificados também o oportunismo nas alterações contratuais de supressão e aumento dos valores contratados, bem como nas alterações no quantitativo de funcionários sem a representação de redução de valores durante o período analisado. Percebeu-se interesses conflitantes nas solicitações de repactuações anuais onde as empresas buscam maximizar o seu lucro enquanto a entidade pública buscava minimizar seus os custos.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Na presente pesquisa realizou-se uma análise comparativa entre a internalização e a terceirização de serviços de limpeza e conservação, e de vigilância e segurança no setor público considerando os pressupostos da Teoria dos Custos de Transação (TCT), ou seja, frequência,

incerteza e especificidade de ativos, bem como dos pressupostos comportamentais da racionalidade limitada e do oportunismo.

Com os resultados da pesquisa, constatou-se que os gestores tomaram decisões respeitando a política de Estado onde os serviços de limpeza e conservação, e de vigilância e segurança deveriam ser prestados por terceirizados, sendo que o principal motivo seria a economicidade e a melhoria na qualidade.

As análises realizadas apontaram que no período estudado, não houve economia de custos com a contratação de empresas terceirizadas, pois os valores aplicados com a terceirização foram 35,50% maiores do que se tivesse realizado concurso e realizasse a prestação desses serviços através de servidores efetivos.

Não foi objetivo desse estudo analisar a qualidade dos serviços prestados e nem sugerir a internalização como melhor opção para unidade pública, mas sim incentivar os gestores, pesquisadores e demais interessados a buscar mecanismos de controle que possa melhorar a aplicação dos recursos públicos para melhor atender a população.

Através da utilização de ferramentas da contabilidade de custos bem como a aplicação da Teoria dos Custos de Transação, pode-se obter informações detalhadas para que se possa mitigar os custos com a adoção de medidas e estrutura de governança adequada inibindo os efeitos da racionalidade limitada e o oportunismo dos agentes envolvidos nas transações. Mesmo num cenário de incertezas, é possível identificar e realizar ações preventivas que poderão trazer resultados satisfatórios para unidade pública, como benefícios para população.

Estudos futuros poderiam além da análise comparativa, analisar os resultados da prestação dos serviços e o seu cumprimento, avaliando a qualidade para que seja possível quantificar em até que medida justifica-se pagar mais para se ter melhor qualidade na realização dos serviços. No caso estudado, com uma diferença encontrada na análise comparativa, verificaria como era a prestação desses serviços antes da terceirização e como seriam realizados em caso de internalização para possibilitar que os gestores possam tomar as decisões considerando os custos e a qualidade.

No atual momento de crise econômica, as entidades públicas devem buscar realizar a prestação de serviços à população de maneira eficiente, com menos gastos, maior oferta com a manutenção, da qualidade.

Um dos objetivos da terceirização no Brasil é fugir do estouro do limite de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal que tem feito com que as unidades públicas busquem de forma até mesmo irresponsável e sem estudos prévios terceirizar suas atividades. Se o objetivo do limite com folha de pagamento a servidores é para garantir que o Estado tenha uma margem para o custeio e investimento em áreas prioritárias, não justifica pagar mais com a terceirização.

Assim recomenda-se que sejam realizados outros estudos em outras regiões e unidades públicas para ampliar a discussão e criar meios para minimizar os custos de transação com estruturas de governança apropriadas respeitando as características regionais, econômicas e financeira. A realização de mais pesquisas poderá contribuir para orientar os gestores públicos a avaliar e tomar a melhor decisão e que o Estado possa cumprir o seu papel de prestar serviços de qualidade com eficiência.

REFERÊNCIAS

ALONSO, Marcos. **Custos no Serviço Público. Revista do Serviço Público** – Ano 50, Número 1. Brasília: ENAP, 1999.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em 20.07.2018.

CARIO, S.A.F; NEUENFELD, D.R; STADNICK, K.T. **custos de transação nas compras públicas – um estudo de caso na empresa de correios e telégrafos – SC.** In: **CIDESP - I Congresso Internacional de Desempenho no Setor Público.** Florianópolis-SC: 2017.

CARNEIRO, A. de F. et al. **Custos na administração pública:** revisão focada na publicação de artigos científicos a partir da promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Revista Contemporânea de Contabilidade, Florianópolis, v. 9, p. 03-22, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/view/22489>>. Acesso em: 20/07/2018.

COASE, R.H. **The nature of the firm.** *Economica*, v. 4, n. 16, p. 386-405, 1937.

DELGADO, Mauricio Godinho, **Curso de Direito do Trabalho**, São Paulo: LTR, 2010.

DAGDEVIREN, H; ROBERTSON, S.A. **A critical assessment of transaction cost theory and governance of public services with special reference to water and sanitation.** *Cambridge Journal of Economics*, v. 40, p. 1707–1724, 2016.

DOMBERGER. S. et al. **Competitive tendering and efficiency:** the case of refuse collection, *Fiscal Studies*, 7(4), pp. 69–87, 1986.

FIANI, R. **Teoria de custos de transação: uma nota didática.** UFRJ – Instituto de Economia, nº 65, março de 2000.

FIANI, R. **Teoria dos custos de transação.** IN: KUPFER, David. HASENCLEVER, David (org.). *Economia Industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil.* Rio de Janeiro: Campus, 2002.

DALONGARO, R.C; WESZ, L.F.P. **Custos dos serviços de terceiros versus servidor efetivo na gestão pública municipal.** *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas - UNNE*, N. 18, OTOÑO, 2017.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública:** Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DI PIETRO, M. S. Z. **Parcerias na Administração Pública:** Concessão, Permissão, Franquia, Terceirização, Parceria Público-Privada e outras Formas. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MAUSS, C.V; DIEHL, C.A; BLEIL, C. **A gestão de custos como instrumento da eficiência pública no brasil e em outros países.** *Revista Eletrônica de Administração e Turismo*, v.6, n.3, 2015.

OLIVEIRA, J. C. **Curso de Aperfeiçoamento em Licitação e Contratação Pública**, 2013, Disponível em <http://www.acervodigital.unesp.br/bitstream/123456789/65958/1/a2_m04_s16_119.pdf> Acesso em 27/07/2018.

PACHECO, E.N. **Gestão de Custos na Administração: Metodologia de Custeio Baseado em Atividades** apresentado para Universidade do Estado de Mato Grosso – UNEMAT. In:

CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS. 20., 2013, Uberlândia. **Anais...** Uberlândia: ABC, 2013.

PROCHNIK, Victor. **Aplicações da teoria dos custos de transação à economia da informação.** Apostila do Mestrado em Ciências Contábeis. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

SCIULLI, Nick. **Competitive tendering and contracting in the public sector:** costing concepts and issues. In: European Accounting Association Annual Congress, 21st, 1998, Antuerpia – Bélgica.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo.** 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1979.

WILLIAMSON, O.E. **The economic institutions of capitalism.** Nova York: The Free Press, 1985.

WILLIAMSON, O.E. **Transaction Cost Economics and Organization Theory.** In: Industrial and Corporate Change. Oxford: Oxford University Press, 1993.

Williamson, O. E. **The institutions of governance,** American Economic Review, vol. 88, no. 2, 75–9, 1998A.

WILLIAMSON, O. E. **Public and private bureaucracies:** a transaction cost economics perspective, Journal of Law, Economics and Organisation, vol. 15, no. 1, 306–42, 1999.