XXXIII Congresso Brasileiro de Custos
17, 18 e 19 de novembro de 2026
- Porto de Galinhas / PE -

Entre o Mercado e a Hierarquia: Custos de Transação na Decisão de Terceirizar ou Internalizar Serviços Públicos

Ezequiel Nunes Pacheco (UNEMAT) - ezequiel@unemat.br

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

Rogério de Oliveira e Sá (SEFAZ/MT) - rogerio.sa@sefaz.mt.gov.br

VANUSA BATISTA PEREIRA (UNEMAT) - vanusa.batista.pereira@unemat.br

Nivaldo Teodoro DE MELLO (UNEMAT) - nivaldo@unemat.br

Genivaldo Firmino de Oliveira (SEFAZ/MT) - genivaldo.oliveira@sefaz.mt.gov.br

Resumo:

Esta pesquisa realiza uma análise comparativa entre a terceirização e a internalização dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância e segurança em uma instituição pública da Região Centro-Oeste do Brasil. O estudo utiliza dados documentais anuais de 2014 a 2025, incluindo pagamentos realizados, quantitativos de trabalhadores, processos licitatórios, repactuações e memória de cálculo da folha de pagamento estimada para o cenário de internalização. A análise é orientada pela Teoria dos Custos de Transação e considera a comparação entre custo terceirizado, folha interna estimada e, no cenário ampliado, insumos necessários à execução. A leitura dos processos também permite discutir baixa concorrência, prorrogações contratuais e repactuações como fontes potenciais de custos ex ante e ex post, embora esses componentes não sejam integralmente monetizados. Os resultados mostram que a internalização foi economicamente inferior à terceirização até 2019, mas tornou-se mais onerosa a partir de 2020. No acumulado do período, a terceirização totalizou R$ 227,09 milhões, contra R$ 249,91 milhões de internalização sem insumos e R$ 259,58 milhões com insumos. A inversão coincide com a progressão do Plano de Carreira, Cargos e Salários de A–01 em 2014 para B–02 em 2017, C–03 em 2020 e D–04 em 2023. A passagem para D–04, última classe da carreira, explica o grande salto de custo observado em 2023; para os anos seguintes, a tendência é de maior estabilidade, sujeita principalmente a reajustes pela RGA e a progressões de nível de menor impacto. Conclui-se que a escolha entre produzir internamente e contratar é contingente à estrutura remuneratória, à escala, à capacidade de gestão e às condições do mercado fornecedor, não sendo possível sustentar uma superioridade universal de uma alternativa.

Palavras-chave: *Terceirização, Internalização, Custos de transação.*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Entre o Mercado e a Hierarquia: Custos de Transação na Decisão de Terceirizar ou Internalizar Serviços Públicos

RESUMO

Esta pesquisa realiza uma análise comparativa entre a terceirização e a internalização dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância e segurança em uma instituição pública da Região Centro-Oeste do Brasil. O estudo utiliza dados documentais anuais de 2014 a 2025, incluindo pagamentos realizados, quantitativos de trabalhadores, processos licitatórios, repactuações e memória de cálculo da folha de pagamento estimada para o cenário de internalização. A análise é orientada pela Teoria dos Custos de Transação e considera a comparação entre custo terceirizado, folha interna estimada e, no cenário ampliado, insumos necessários à execução. A leitura dos processos também permite discutir baixa concorrência, prorrogações contratuais e repactuações como fontes potenciais de custos ex ante e ex post, embora esses componentes não sejam integralmente monetizados. Os resultados mostram que a internalização foi economicamente inferior à terceirização até 2019, mas tornou-se mais onerosa a partir de 2020. No acumulado do período, a terceirização totalizou R$ 227,09 milhões, contra R$ 249,91 milhões de internalização sem insumos e R$ 259,58 milhões com insumos. A inversão coincide com a progressão do Plano de Carreira, Cargos e Salários de A–01 em 2014 para B–02 em 2017, C–03 em 2020 e D–04 em 2023. A passagem para D–04, última classe da carreira, explica o grande salto de custo observado em 2023; para os anos seguintes, a tendência é de maior estabilidade, sujeita principalmente a reajustes pela RGA e a progressões de nível de menor impacto. Conclui-se que a escolha entre produzir internamente e contratar é contingente à estrutura remuneratória, à escala, à capacidade de gestão e às condições do mercado fornecedor, não sendo possível sustentar uma superioridade universal de uma alternativa.

Palavras-chave: Terceirização. Internalização. Custos de transação.
Área Temática: Custos no Setor Público

1. INTRODUÇÃO

Em contextos de restrição fiscal e crescente exigência por eficiência, as organizações públicas necessitam de informações de custos capazes de apoiar decisões sobre produzir internamente ou contratar serviços no mercado. A existência de dotações orçamentárias e registros contábeis não é suficiente, por si só, para comparar alternativas de provisão, pois a decisão envolve custos de produção, coordenação, monitoramento, adaptação e riscos institucionais (Alonso, 1999; Williamson, 1985).

A gestão de custos pode contribuir para a economicidade e para a qualidade do gasto público ao evidenciar onde os recursos são aplicados e quais estruturas de governança sustentam a prestação dos serviços. Sob essa perspectiva, a comparação entre terceirização e internalização não deve restringir-se ao preço do contrato e ao salário dos trabalhadores. É necessário considerar encargos, materiais, escala, capacidade administrativa, custos de fiscalização, flexibilidade e efeitos das regras de carreira (Alonso, 1999; Mauss, Diehl, & Bleil, 2015).

A Teoria dos Custos de Transação oferece uma estrutura adequada para essa análise porque examina a escolha da forma de governança a partir da comparação entre mercado, hierarquia e arranjos híbridos. A decisão de internalizar ou terceirizar

depende da frequência das transações, da incerteza, da especificidade dos ativos, da racionalidade limitada e da possibilidade de comportamento oportunista (Coase, 1937; Williamson, 1985). A TCT fornece um instrumental analítico para compreender por que as organizações optam por estruturas de governança distintas, considerando os atributos das transações (Fiani, 2000).

Este estudo analisa os serviços de limpeza e conservação e de vigilância e segurança de uma instituição pública, utilizando dados anuais de 2014 a 2025. O objetivo é comparar os custos efetivamente pagos às empresas terceirizadas com a folha estimada para uma possível internalização, incorporando os insumos no cenário ampliado e examinando a progressão do Plano de Carreira, Cargos e Salários (PCCS). A questão de pesquisa é: em que condições a terceirização foi economicamente mais vantajosa do que a internalização no período analisado e quais fatores explicam a inversão observada em 2020.

A contribuição do estudo é dupla. No plano empírico, amplia a análise para doze anos e evidencia a mudança de sinal da economia, evitando generalizar conclusões baseadas apenas nos primeiros anos da série. No plano teórico, mostra como alterações institucionais na estrutura remuneratória — a trajetória A–01 em 2014, B–02 em 2017, C–03 em 2020 e D–04 em 2023 — podem deslocar a fronteira econômica entre mercado e hierarquia, com tendência de estabilização após o atingimento da última classe.

Além da comparação monetária, a análise do artigo permite interpretar os mecanismos de governança que condicionaram o resultado. A evidência documental aponta baixa concorrência nos procedimentos licitatórios, prorrogações contratuais e repactuações anuais, elementos que podem elevar os custos ex ante e ex post. Esses achados são incorporados como evidência contextual e não como estimativa monetária autônoma, uma vez que parte desses custos não foram mensurados de forma isolada (Cario, Neuenfeld, & Stadnick, 2017; Brown & Potoski, 2003).

2. REVISÃO DE LITERATURA

O conhecimento dos custos dos serviços públicos é condição para uma alocação eficiente de recursos e para a avaliação da economicidade das políticas públicas. A contabilidade de custos permite organizar informações sobre recursos consumidos, atividades e resultados, mas a decisão de provisão requer também considerar os custos de governança e de transação associados a cada alternativa (Alonso, 1999; Mauss, Diehl, & Bleil, 2015).

2.1 Teoria dos custos de transação

Coase (1937) formulou a ideia de que a existência e o tamanho da firma dependem da comparação entre o custo de coordenar uma atividade internamente e o custo de utilizar o mercado. Williamson (1985) desenvolveu essa perspectiva ao tratar a transação como unidade de análise e ao enfatizar que os contratos são incompletos porque os agentes possuem racionalidade limitada e podem agir oportunisticamente. A noção de racionalidade limitada, central na TCT, tem origem nos estudos de Simon (1979), que destacou os limites cognitivos dos agentes na tomada de decisão.

Na TCT, a escolha da estrutura de governança depende principalmente da frequência, da incerteza e da especificidade dos ativos. A governança de mercado utiliza o preço como principal mecanismo de coordenação; a hierarquia internaliza a atividade; e as formas híbridas combinam contrato, incentivos e mecanismos de

controle. Nenhuma dessas estruturas é superior em abstrato: a eficiência depende das características da transação e do ambiente institucional (Williamson, 1985).

Para o setor público, os custos ex ante incluem identificação de fornecedores, desenho do edital, definição de especificações e negociação. Os custos ex post incluem fiscalização, repactuação, monitoramento, resolução de conflitos, ajustes de quantitativos e responsabilização. Quando esses custos não são mensurados, a comparação pode superestimar a economia da terceirização ou da internalização. A mensuração dos custos de transação em compras públicas é um desafio recorrente, mas essencial para avaliar a economicidade das contratações (Cario, Neuenfeld, & Stadnick, 2017).

Além da TCT, a teoria dos contratos incompletos sustenta que a provisão privada pode gerar incentivos mais fortes para reduzir custos, mas também pode comprometer dimensões de qualidade que não são plenamente contratáveis (Hart, Shleifer, & Vishny, 1997). A teoria da agência, por sua vez, mostra que a terceirização e a internalização envolvem relações distintas de controle, assimetria de informação e monitoramento. A internalização não elimina custos de agência; ela desloca esses custos para a relação entre gestores, supervisores e trabalhadores. A aplicação da TCT ao setor público, contudo, não é isenta de críticas, especialmente quanto à sua capacidade de explicar a governança de serviços públicos (Dagdeviren & Robertson, 2016).

2.2 Terceirização, internalização e gestão pública

A terceirização pode ampliar flexibilidade e permitir que a organização se concentre em suas atividades finalísticas. Porém, sua vantagem depende da competição no mercado fornecedor e da capacidade do contratante de especificar, monitorar e corrigir o contrato. Em mercados públicos pouco competitivos, a construção e a manutenção da competição podem exigir recursos administrativos adicionais, elevando os custos de transação (Brown & Potoski, 2003; Girth et al., 2012). Evidências empíricas mostram que a licitação competitiva pode gerar ganhos de eficiência na prestação de serviços públicos, desde que a competição seja efetiva (Domberger, Meadowcroft, & Thompson, 1986).

A decisão de internalizar também possui vantagens potenciais, como maior controle sobre a execução, retenção de conhecimento e redução da dependência de fornecedores. Entretanto, a organização assume diretamente salários, encargos, progressões funcionais, substituições, formação profissional, supervisão e capacidade ociosa. Em atividades intensivas em mão de obra, alterações na estrutura remuneratória podem ser multiplicadas pelo número de trabalhadores e produzir variações expressivas no custo anual (Wesz & Dalongaro, 2017; Olher et al., 2015; Loertscher & Riordan, 2019).

No caso estudado, o PCCS é parte integrante da decisão de governança. A passagem de A–01 para B–02, C–03 e, posteriormente, D–04 significa que a simulação de internalização não se baseia em um salário fixo. Ela incorpora uma trajetória de carreira que afeta simultaneamente a remuneração de referência, os encargos e os adicionais. A progressão para D–04 em 2023, por ser a última classe da carreira, explica o salto de custos daquele ano e sugere uma fase futura de maior estabilidade, na qual os reajustes pela RGA e as progressões de nível tendem a produzir variações menores. A análise do PCCS é, portanto, necessária para compreender tanto a inversão a partir de 2020 quanto a mudança de patamar observada em 2023.

3. METODOLOGIA

A pesquisa é descritiva, longitudinal e baseada em estudo de caso, com abordagem quantitativa e interpretação qualitativa. A unidade de análise das comparações principais é o par ano–serviço, abrangendo 2014 a 2025 e três blocos: limpeza e conservação, vigilância e segurança e total combinado.

Os dados foram coletados em 2026 a partir de processos de pagamento, relatórios financeiros, orçamentários e contábeis, processos licitatórios, termos aditivos, repactuações e documentos de execução e fiscalização. Também foram realizadas reuniões e consultas a servidores envolvidos na contratação, execução, fiscalização e prestação de contas. O período anual foi reconstruído a partir das linhas de cada serviço, excluindo-se subtotais e linhas de totalização que poderiam produzir duplicidade.

Como complemento, foram reconstituídas as variações intra-anuais do quantitativo de trabalhadores. Na limpeza e conservação, o contingente passou de 244 trabalhadores em 2014 para 191 após a redução ocorrida em 2015, voltou a 205 em 2016–2017 e alcançou 245 em 2024–2025. Na vigilância e segurança, registraram-se 168 postos na maior parte de 2014, 128 entre 2015 e 2017, oscilações entre 120 e 152 postos de 2019 a 2024 e 148 em 2025. Esse detalhamento permite separar, na interpretação dos valores anuais, efeitos de quantidade, composição temporal e preço unitário.

Para cada serviço, foram comparados: (i) o custo anual efetivamente pago à empresa terceirizada; (ii) a folha anual estimada no cenário de internalização; (iii) a diferença entre terceirização e internalização; e (iv) a economia percentual, calculada por Economia = [(Terceirização − Internalização) / Terceirização] × 100. Valores positivos indicam que a internalização seria menos onerosa; valores negativos indicam que a internalização seria mais onerosa.

A folha interna foi estimada a partir da tabela salarial do PCCS, dos quantitativos de trabalhadores e dos encargos patronais. A memória de cálculo registra a trajetória A–01 em 2014, B–02 em 2017, C–03 em 2020 e D–04 em 2023, sendo D–04 a última classe da carreira. O salário mensal de referência passou de R$ 2.653,89 em 2019 para R$ 3.528,82 em 2020; os encargos registrados passaram de R$ 583,86 para R$ 882,21. Na segurança, foi considerado também o adicional noturno. Esses valores são utilizados para interpretar o mecanismo de custo e não como uma série independente, pois a memória salarial contém subperíodos e diferentes quantitativos dentro de alguns anos.

No cenário ampliado, foram somados à folha interna os insumos anuais identificados na planilha. Os valores monetários são nominais, salvo quando expressamente indicado. O indicador denominado 'aumento real' na planilha foi reinterpretado como crescimento nominal do custo anual por funcionário, pois não foi aplicado deflator explícito. A análise não estima integralmente custos de fiscalização, treinamento, passivos, investimentos iniciais, absenteísmo ou qualidade; esses elementos são tratados como limitações e componentes potenciais dos custos de transação.

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 de uma instituição pública da Região Centro-Oeste do Brasil, serão demonstrados os valores pagos pela instituição pública às terceirizadas no período de 2014 a 2025.

4.1 Evolução dos valores terceirizados

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	Nº Funcionários
2014	7.790.767,62				244
2015	7.453.699,91	-4,33%			244/191
2016	7.594.667,16		1,89%		191/205
2017	9.345.803,76		23,06%		205
2018	9.817.629,46		5,05%		205/206
2019	10.279.744,20		4,71%		206
2020	10.700.099,97		4,09%		205/203
2021	11.101.931,04		3,76%		203
2022	12.362.920,80		11,36%		203
2023	12.647.188,74		2,30%		203/235
2024	15.386.288,04		21,66%		245
2025	17.497.416,54		13,72%		245
TOTAL	**131.978.157,24**			**124,59%**	

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, seguida de aumentos sucessivos a partir de 2016, com destaque para os acréscimos de 23,06% em 2017, 11,36% em 2022, 21,66% em 2024 e 13,72% em 2025. No total do período, os recursos aplicados cresceram 124,59%. 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 duas empresas. Esse contexto de poucos participantes e interessados em concorrer e ofertar o serviço pode ter ocasionado, pelo oportunismo dos participantes, um acréscimo nos valores das ofertas pela falta de concorrência direta na contratação. Este achado corrobora com os resultados de Huo et al. (2018), que constataram que a incerteza da oferta aumenta o oportunismo.

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	Aumento no período	Nº Funcionários
2014	8.962.729,20				148/168
2015	7.020.065,84	-21,67%			168/160/132/128
2016	7.245.471,96		3,21%		128
2017	7.672.910,40		5,90%		128
2018	6.817.773,93	-11,14%			128/132
2019	6.804.214,47	-0,20%			120/136/148/136
2020	7.083.201,93		4,10%		136
2021	7.241.343,19		2,23%		136
2022	7.823.165,96		8,03%		136/140
2023	9.087.591,84		16,16%		152
2024	9.535.320,96		4,93%		152
2025	9.814.783,92		2,93%		148
TOTAL	**95.108.573,60**			**9,51%**	

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

Constata-se uma queda de 21,67% no exercício de 2015 em relação a 2014 e de 11,14% em 2018, com aumentos nos demais exercícios, destacando-se os acréscimos de 16,16% em 2023 e 8,03% em 2022. No total do período, os recursos aplicados cresceram 9,51%. Buscando entender as causas da diminuição dos recursos aplicados em 2015 e 2018, identificou-se que ocorreu, por meio de termo aditivo ao contrato, a redução na quantidade de funcionários terceirizados que atendiam a entidade pública, além da revisão das planilhas de custos e nova licitação.

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 2025, que totalizou R$ 227.086.730,84. Verifica-se queda de 13,61% no exercício de 2015 em relação a 2014 e de 2,25% em 2018, com aumentos nos demais exercícios, destacando-se os acréscimos de 14,68% em 2017, 10,05% em 2022, 14,66% em 2024 e 9,59% em 2025. Considerando todo o período analisado, o aumento ficou em 63,02%. A análise dos valores aplicados faz-se necessária 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	16.753.496,82			
2015	14.473.765,75	-13,61%		
2016	14.840.139,12		2,53%	
2017	17.018.714,16		14,68%	
2018	16.635.403,39	-2,25%		
2019	17.083.958,67		2,70%	
2020	17.783.301,90		4,09%	
2021	18.343.274,23		3,15%	
2022	20.186.086,76		10,05%	
2023	21.734.780,58		7,67%	
2024	24.921.609,00		14,66%	
2025	27.312.200,46		9,59%	
TOTAL	**227.086.730,84**			**63,02%**

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

A evolução dos valores pagos não é uniforme entre os serviços. A limpeza apresenta aumento expressivo no final da série, enquanto a segurança possui trajetória mais moderada até 2022 e crescimento posterior. Como os quantitativos variam dentro de alguns anos, os valores anuais devem ser interpretados em conjunto com a composição temporal da força de trabalho, e não apenas como mudança de preço unitário.

A decomposição intra-anual reforça essa cautela. Parte da queda observada em 2015 decorre da redução do quadro terceirizado, de 244 para 191 trabalhadores na limpeza e de 168 para 128 na segurança. Em sentido oposto, o crescimento da limpeza no final da série também coincide com a recomposição do contingente, que chegou a 235 trabalhadores no último trimestre de 2023 e a 245 nos anos de 2024 e 2025. Assim, a variação do gasto total combina alterações na quantidade contratada, nos salários e nas repactuações, não podendo ser atribuída exclusivamente à inflação ou à margem das empresas.

4.2 Comparação entre terceirização e internalização

Considerando os anos de 2014 a 2019, em que os servidores estariam na

classe inicial da carreira ou em progressão, a instituição pública teria economia caso optasse pela internalização dos serviços de limpeza e conservação, com percentuais positivos que variaram de 11,30% (2018) a 31,66% (2016). Contudo, a partir de 2020, com a aplicação das progressões funcionais e da Revisão Geral Anual (RGA), a folha de pagamento em caso de internalização passou a superar os valores pagos à terceirizada, alcançando diferenças negativas de até -54,26% em 2023. No total do período, a folha interna (R$ 148.078.141,73) superou a terceirização (R$ 131.978.157,24) em R$ 16.099.984,49, ou seja, 12,20% a mais. Ressalta-se que, para a progressão de classe, o servidor precisa se qualificar para o ingresso na classe; caso não se qualifique, manteria o salário da carreira em nível A e, consequentemente, não teria aumento salarial da carreira.

Tabela 4: Análise comparativa – Internalização x terceirização – Limpeza e Conservação

Ano	Custo Terceirização - Limpeza e Conservação	Folha de Pagamento em caso de Internalização - Limpeza e Conservação	Diferença entre os valores	% da diferença "economia"
2014	7.790.767,62	6.105.679,37	1.685.088,25	21,6293
2015	7.453.699,91	5.403.353,26	2.050.346,65	27,5078
2016	7.594.667,16	5.190.086,55	2.404.580,61	31,6614
2017	9.345.803,76	8.098.948,60	1.246.855,16	13,3413
2018	9.817.629,46	8.708.407,10	1.109.222,36	11,2983
2019	10.279.744,20	8.892.986,23	1.386.757,97	13,4902
2020	10.700.099,97	12.056.771,52	-1.356.671,55	-12,6791
2021	11.101.931,04	12.225.683,95	-1.123.752,91	-10,1221
2022	12.362.920,80	13.343.062,45	-980.141,65	-7,9281
2023	12.647.188,74	19.509.342,07	-6.862.153,33	-54,2583
2024	15.386.288,04	23.699.570,83	-8.313.282,79	-54,0305
2025	17.497.416,54	24.844.249,78	-7.346.833,24	-41,9881
Total	**131.978.157,24**	**148.078.141,73**	**-16.099.984,49**	**-12,20**

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

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 05 apresenta a análise comparativa.

Tabela 5: Análise comparativa – Internalização x terceirização – Vigilância e Segurança

Ano	Custo Terceirização - Segurança Patrimonial	Folha de Pagamento em caso de Internalização - Segurança Patrimonial	Diferença entre os valores	% da diferença "economia"
2014	8.962.729,20	4.424.418,53	4.538.310,67	50,64
2015	7.020.065,84	3.719.520,06	3.300.545,78	47,02
2016	7.245.471,96	3.612.041,55	3.633.430,41	50,15
2017	7.672.910,40	5.332.735,65	2.340.174,75	30,50
2018	6.817.773,93	5.847.908,78	969.865,15	14,23
2019	6.804.214,47	6.152.894,50	651.319,97	9,57
2020	7.083.201,93	8.434.928,05	-1.351.726,12	-19,08
2021	7.241.343,19	8.637.366,33	-1.396.023,14	-19,28
2022	7.823.165,96	9.519.206,46	-1.696.040,50	-21,68
2023	9.087.591,84	14.820.711,74	-5.733.119,90	-63,09
2024	9.535.320,96	15.505.411,24	-5.970.090,28	-62,61
2025	9.814.783,92	15.826.570,70	-6.011.786,78	-61,25
Total	**95.108.573,60**	**101.833.713,58**	**-6.725.139,98**	**-7,07**

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 2019 os servidores estariam na classe inicial da carreira ou em progressão, e a entidade teria economia, com percentuais positivos que variaram de 9,57% (2019) a 50,64% (2014). Contudo, a partir de 2020, com as progressões funcionais e a RGA, a folha de pagamento em caso de internalização passou a superar os valores pagos à terceirizada, alcançando diferenças negativas de até -63,09% em 2023. No total do período, a folha interna (R$ 101.833.713,58) superou a terceirização (R$ 95.108.573,60) em R$ 6.725.139,98, ou seja, 7,07% a mais. No cenário de internalização, o salto mais expressivo ocorre em 2023: o custo total passa de R$ 22,86 milhões em 2022 para R$ 34,33 milhões em 2023, crescimento de 50,16%, enquanto a terceirização aumenta 7,67%. Por serviço, a folha interna cresce 46,21% na limpeza e 55,69% na segurança. Esse comportamento é compatível com a progressão para D–04, última classe do PCCS.

Considerando o período de 2014 a 2019, a economia gerada no caso de internalização dos serviços seria de R$ 25.471.392,88, que representa 29,2% do valor aplicado com os serviços terceirizados nesse subperíodo. Contudo, a partir de 2020, com as progressões funcionais e a RGA, a folha de pagamento em caso de internalização passou a superar os valores pagos às terceirizadas, alcançando diferenças negativas de até -57,95% em 2023. No total do período (2014–2025), a folha interna (249.911.855,31) superou a terceirização (227.086.730,84) em R$ 22.825.124,47, ou seja, 10,05% a mais sem considerar os insumos.

Tabela 6 - Custo dos Insumos da Terceirização - Limpeza e Conservação - Vigilância e Segurança

Ano	Limpeza e Conservação	Vigilância Patrimonial	Total
2014	126.478,56	438.204,84	564.683,40
2015	133.293,72	383.944,38	517.238,10
2016	204.505,66	363.091,20	567.596,86
2017	563.321,16	363.091,20	926.412,36
2018	726.201,30	170.091,36	896.292,66
2019	812.225,40	111.749,83	923.975,23
2020	792.524,64	112.460,52	904.985,16
2021	818.918,40	126.816,85	945.735,25
2022	915.985,20	141.961,36	1.057.946,56
2023	828.162,27	113.540,40	941.702,67
2024	586.705,68	113.540,40	700.246,08
2025	610.812,60	112.274,40	723.087,00
Total	**7.119.134,59**	**2.550.766,74**	**9.669.901,33**

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

Nos valores devidos às empresas terceirizadas no período de 2014 a 2018, estão incluídos os insumos diversos previstos em contrato, como uniformes, equipamentos e materiais de trabalho e crachás, totalizando nesse período R$ 9.669.901,33. Considerando que, no caso de internalização, a entidade pública tenha que custear esses insumos conforme demonstrado na tabela 6, a diferença seria de R$ 32.495.025,80, indo para 14,31% a diferença a mais da folha interna em relação à terceirização no período completo.

Tabela 7: Análise comparativa – Internalização x terceirização do total combinado

Ano	Custo Terceirizadas - Limpeza/ Segurança	Internalização sem insumos	Custo dos Insumos	Economia sem insumos	Internaliz. com insumos	Econ. com insumos
2014	16.753.496,82	10.530.097,90	564.683,40	37,15%	11.094.781,30	33,78%
2015	14.473.765,75	9.122.873,32	517.238,10	36,97%	9.640.111,42	33,40%
2016	14.840.139,12	8.802.128,10	567.596,86	40,69%	9.369.724,96	36,86%
2017	17.018.714,16	13.431.684,25	926.412,36	21,08%	14.358.096,61	15,63%
2018	16.635.403,39	14.556.315,88	896.292,66	12,50%	15.452.608,54	7,11%
2019	17.083.958,67	15.045.880,73	923.975,23	11,93%	15.969.855,96	6,52%
2020	17.783.301,90	20.491.699,58	904.985,16	-15,23%	21.396.684,74	-20,32%
2021	18.343.274,23	20.863.050,28	945.735,25	-13,74%	21.808.785,53	-18,89%
2022	20.186.086,76	22.862.268,91	1.057.946,56	-13,26%	23.920.215,47	-18,50%
2023	21.734.780,58	34.330.053,81	941.702,67	-57,95%	35.271.756,48	-62,28%
2024	24.921.609,00	39.204.982,07	700.246,08	-57,31%	39.905.228,15	-60,12%
2025	27.312.200,46	40.670.820,48	723.087,00	-48,91%	41.393.907,48	-51,56%
Total	**227.086.730,84**	**249.911.855,31**	**9.669.901,33**	**-10,05%**	**259.581.756,64**	**-14,31%**

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

A comparação consolidada mostra que a internalização foi economicamente menos onerosa entre 2014 e 2019. Em 2020 ocorreu a inversão: a folha interna estimada passou a superar o custo terceirizado, e essa desvantagem permaneceu até 2025. No acumulado, a internalização sem insumos foi R$ 22,82 milhões mais onerosa; com a inclusão dos insumos separados, a diferença desfavorável aumentou para R$ 32,49 milhões.

A comparação evidencia a importância do horizonte temporal. No recorte original de 2014 a 2018, a internalização apresentava economia estimada de R$ 25,47 milhões, equivalente a 31,74% do custo terceirizado sem insumos; quando os insumos eram incorporados, a economia diminuía para R$ 23,36 milhões, ou 29,90%. A atualização da série até 2025 e a incorporação das progressões para C–03 e D–04 requalificam esse resultado: a vantagem inicial não desaparece, mas passa a ser entendida como uma condição de curto e médio prazo, revertida a partir de 2020 pela mudança da estrutura remuneratória. Portanto, o achado do artigo é preservado como evidência de dependência temporal, e não como conclusão válida para todo o período.

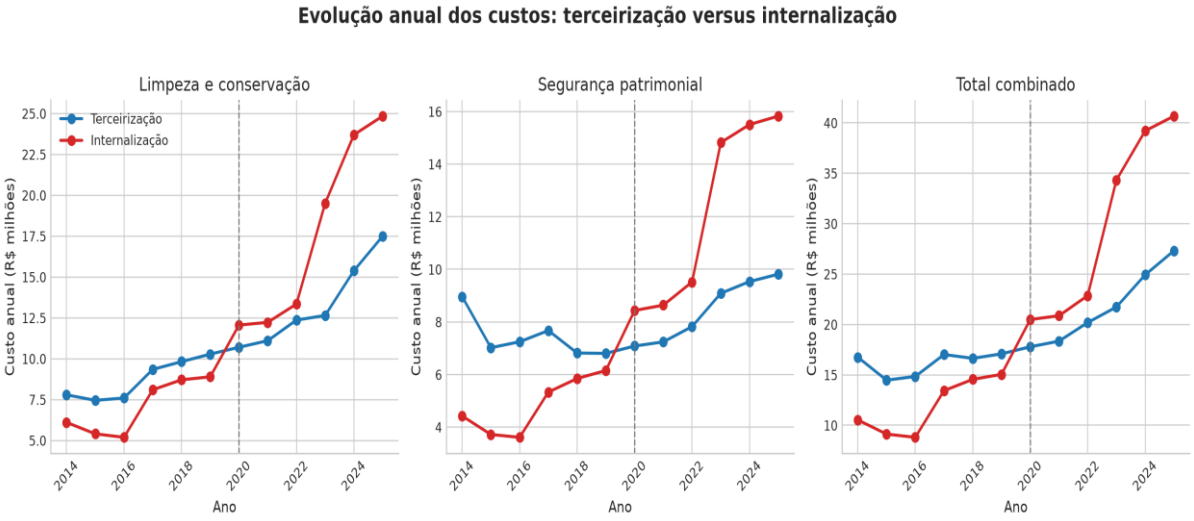


Figura 1: Custos anuais de terceirização e internalização por serviço, 2014–2025
Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

A mudança de padrão é clara quando a série é dividida em dois subperíodos. Entre 2014 e 2019, a economia média do total foi de 26,72% sem insumos e 22,22% com insumos. Entre 2020 e 2025, esses indicadores passaram para -34,40% e -38,61%, respectivamente. A inclusão dos insumos amplia a desvantagem, mas não explica a criação da inversão, pois a economia já era negativa no cenário sem insumos a partir de 2020.

Tabela 8: Economia média por subperíodo e diferença acumulada do total com insumos

Período	Limpeza	Segurança	Total sem insumos	Total com insumos	Diferença acumulada
2014–2019	19,82%	33,68%	26,72%	22,22%	R$ 20,92 milhões
2020–2025	-30,17%	-41,17%	-34,40%	-38,61%	-R$ 53,41 milhões
2014–2025 (média/total)	**-5,17%**	**-3,74%**	**-3,84%**	**-8,20%**	**-R$ 32,49 milhões**

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

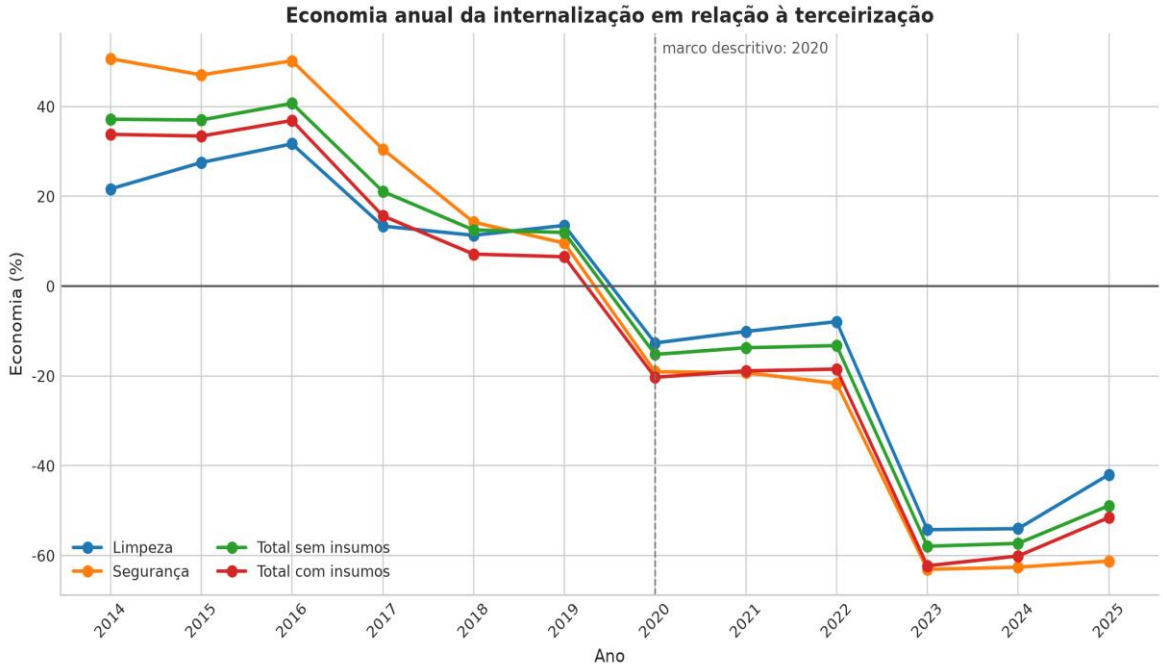


Figura 2: Economia percentual anual da internalização, 2014–2025
Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

Os resultados acima representados corroboram, em parte, com os achados dos estudos de Wesz e Dalongaro (2017) e Olher et al. (2015). No primeiro estudo, os autores constataram que, caso o Município optasse pela estruturação interna e efetivação de servidores, geraria economia aos cofres públicos, pois há maiores custos com a terceirização. No segundo estudo, verificou-se que, além do aumento nos custos para a entidade pública contratante, ocorreu redução salarial e ausência de carreira para os trabalhadores terceirizados no Instituto Federal do Sudoeste de Minas Gerais – Campus de Rio Pomba. Contudo, os dados do presente estudo indicam que essa vantagem da internalização se restringe ao subperíodo inicial, sendo revertida no longo prazo pelas progressões funcionais e pela RGA.

4.4 Custos unitários e crescimento nominal

O valor anual terceirizado por funcionário cresceu 123,67% na limpeza, 9,51% na segurança e 62,61% no total combinado entre 2014 e 2025. Esses percentuais são nominais e não devem ser chamados de crescimento real sem deflacionamento. A

diferença de comportamento entre os serviços recomenda que a análise seja feita por atividade, além do total agregado.

Tabela 9 - Valor anual terceirizado por funcionário e crescimento nominal, 2014–2025

Serviço	2014	2025	Crescimento nominal
Limpeza e conservação	R$ 31.929	R$ 71.418	123,67%
Segurança patrimonial	R$ 60.559	R$ 66.316	9,51%
Limpeza + segurança	R$ 42.739	R$ 69.497	62,61%

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

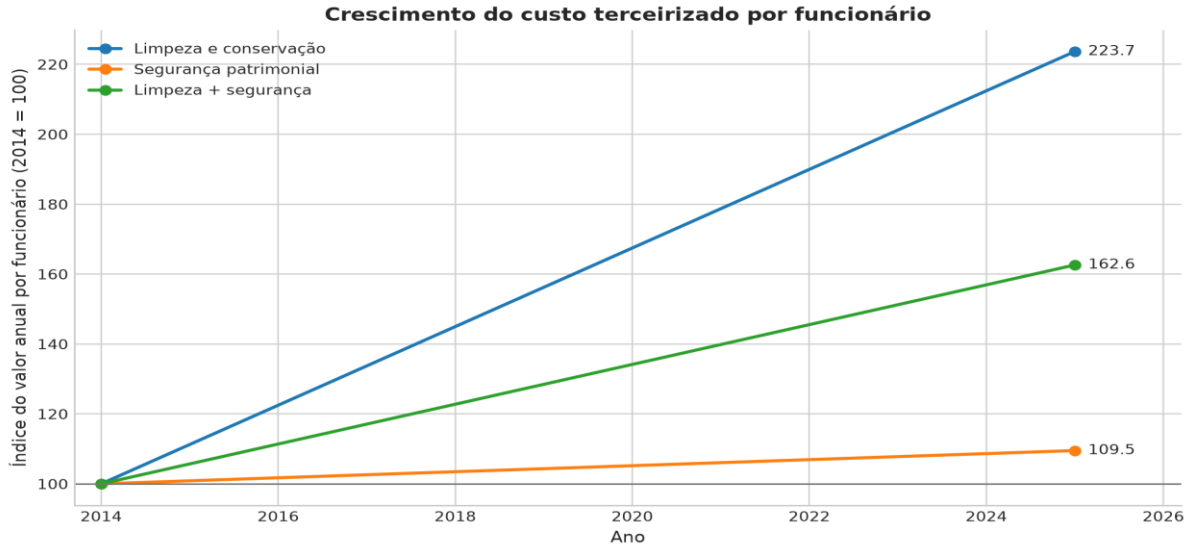


Figura 3. Índice do custo anual terceirizado por funcionário, 2014 = 100
Fonte: Elaborada pelos autores com base nos dados da pesquisa.

4.5 Discussão sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação

A inversão de 2020 não deve ser interpretada como prova de que a internalização é sempre ineficiente ou de que a terceirização é universalmente superior. Na perspectiva de Coase (1937), a fronteira da organização muda quando se alteram os custos relativos de coordenar internamente e de utilizar o mercado. O PCCS modificou precisamente um dos componentes centrais dessa comparação: o custo da força de trabalho necessária à provisão hierárquica. A literatura econômica também examina a decisão entre produzir internamente e contratar, mostrando que a integração vertical e a terceirização envolvem trade-offs entre custos de produção e de transação (Loertscher & Riordan, 2019).

A progressão A–01 → B–02 → C–03 → D–04 criou um efeito de multiplicação. Na internalização, a alteração do nível ou da classe alcança um conjunto de cargos e incide sobre todo o período de prestação; a nova remuneração também amplia encargos e adicionais calculados sobre a folha. Em atividades intensivas em mão de obra, esse mecanismo produz uma alavancagem operacional da carreira: a elevação de um valor unitário é multiplicada pelo contingente de trabalhadores e pelo número de meses de incidência. O salto de 2023 deve ser interpretado como o efeito da chegada à última classe, e não como uma tendência linear que continuará com a mesma intensidade.

Esse resultado é consistente com a TCT porque a alternativa hierárquica não deve ser avaliada apenas pela ausência da margem do fornecedor. Ela também envolve custos de salários, encargos, supervisão, substituições, treinamento, administração de pessoal e rigidez de capacidade. A terceirização, por sua vez,

envolve custos ex ante e ex post de contratação, fiscalização e repactuação. A forma de governança mais eficiente é a que minimiza o custo total de produção e transação, considerando qualidade e risco (Williamson, 1985).

A teoria dos contratos incompletos acrescenta que a contratação pode gerar incentivos à redução de custos, mas também riscos de redução excessiva de qualidade quando atributos relevantes não são contratáveis (Hart et al., 1997). A internalização aumenta o controle direto, mas concentra na instituição os custos da carreira, da coordenação e do controle dos trabalhadores. A escolha entre as alternativas envolve, assim, diferentes estruturas de agência e controle, e não a eliminação de problemas de agência.

A literatura sobre gestão contratual ressalta que a terceirização somente captura os benefícios da competição quando a organização possui capacidade para especificar, monitorar e corrigir os contratos (Brown & Potoski, 2003; Girth et al., 2012). No caso analisado, a baixa participação em procedimentos licitatórios e a ocorrência de repactuações apontam para custos ex post que precisam ser considerados. Ainda assim, a relativa estabilidade do custo terceirizado em 2020, diante do salto da folha interna, mostra que o fator dominante da inversão foi o deslocamento do custo da internalização causado pelo PCCS.

A análise documental do artigo completo permite detalhar os atributos da transação. Os serviços de limpeza, conservação, vigilância e segurança apresentam baixa especificidade física, pois são atividades padronizadas e os recursos empregados podem ser realocados. Isso, contudo, não significa baixa complexidade de governança: a oferta regional de empresas especializadas mostrou-se restrita, e a instituição depende de conhecimento específico para estruturar editais, fiscalizar a execução, analisar repactuações e controlar pagamentos. No período documentado, foi identificado um procedimento licitatório com participação de apenas duas empresas e foram registradas cinco prorrogações contratuais, circunstâncias que reduzem os sinais de competição e aumentam a importância do monitoramento.

Outro achado relevante é a ausência de uma rotina formal e contínua de estudo de viabilidade que compare custo, qualidade e risco antes da contratação, embora a instituição disponha de servidores com conhecimento em licitação, fiscalização e análise contábil e financeira. Sob a ótica da TCT, essa lacuna representa uma oportunidade de aperfeiçoamento da governança: a capacidade técnica existente precisa ser convertida em informação estruturada para que a decisão entre mercado e hierarquia seja atualizada quando mudarem os quantitativos, os preços relativos ou o PCCS.

A inclusão dos insumos não criou a inversão. Em 2020, os insumos totais caíram 2,06% em relação a 2019, enquanto a internalização sem insumos subiu 36,19%. A nova decomposição mostra que os insumos acumulados são assimétricos: R$ 7,12 milhões pertencem à limpeza, equivalentes a 73,62% do total, e R$ 2,55 milhões à segurança, equivalentes a 26,38%. Quando adicionados à folha interna estimada, a desvantagem acumulada alcança 17,59% na limpeza e 9,75% na segurança. No total combinado, a economia acumulada passa a -14,31%. Os materiais ampliam a desvantagem em ambos os serviços, mas o cruzamento entre as curvas já havia ocorrido antes de sua incorporação; portanto, não explicam sozinhos a inversão.

Também foram identificadas fontes de incerteza e de possível comportamento oportunista na execução contratual. As repactuações anuais baseadas nas convenções coletivas de trabalho exigem análises e pareceres adicionais, enquanto supressões, acréscimos contratuais e alterações do quantitativo de trabalhadores

podem modificar o equilíbrio econômico-financeiro. A documentação ainda registra situações em que mudanças no contingente não foram acompanhadas de redução proporcional dos valores, além de interesses conflitantes nas repactuações: as empresas buscam recompor custos e preservar margens, enquanto a instituição procura limitar a despesa. Esses elementos são compatíveis com a racionalidade limitada e a assimetria de informação descritas por Williamson (1985) e Silva e Brito (2013), mas devem ser interpretados como indícios qualitativos, pois não foram isolados nem convertidos em valores monetários.

Em termos de decisão pública, a evidência recomenda que estudos de viabilidade sejam atualizados quando houver progressão de carreira, alteração de classe ou mudança na base remuneratória. Um estudo elaborado com a classe A–01 poderia indicar vantagem da internalização; a mesma comparação, refeita após as passagens para C–03 e D–04, pode produzir resultado oposto e, posteriormente, estabilizar-se em um novo patamar. A decisão de governança é, portanto, dinâmica e dependente das regras institucionais que estruturam a folha. Após D–04, por ser a última classe, não se espera novo salto equivalente de classe; permanecem, contudo, os efeitos de RGA e de progressões de nível, que devem ser incorporados nas projeções futuras.

Os dados não permitem atribuir causalidade independente a eventos como pandemia, protocolos sanitários, afastamentos ou alterações contratuais. Esses fatores podem ter afetado a execução, mas sua contribuição deve ser demonstrada por documentos específicos. O resultado diretamente sustentado pela planilha e pela informação institucional é que a progressão do PCCS coincidiu com a elevação da remuneração de referência e com a inversão do sinal econômico da internalização.

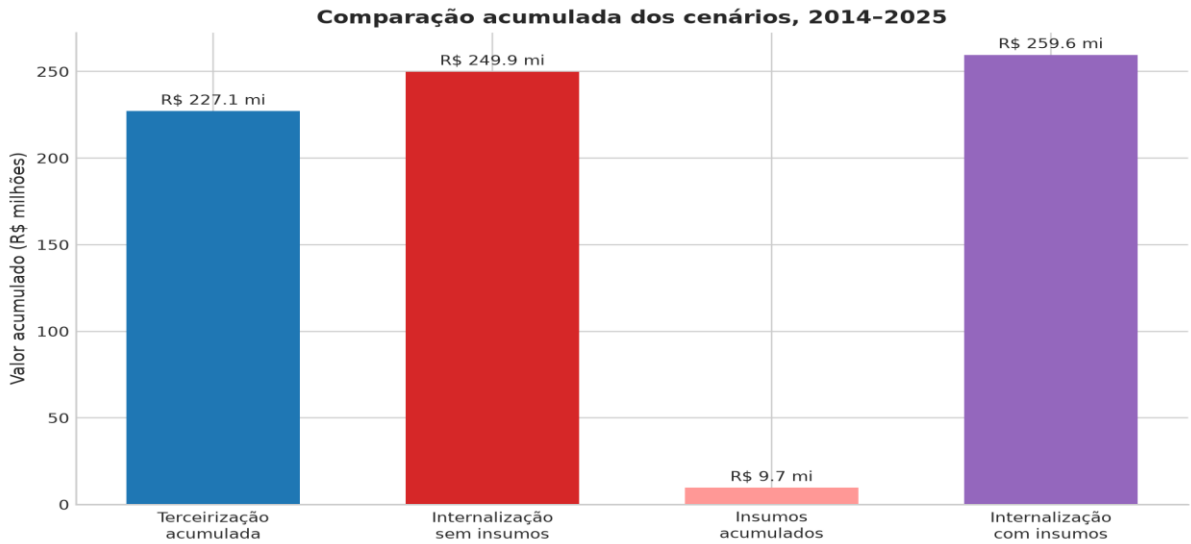


Figura 4. Comparação acumulada entre terceirização e internalização, 2014–2025
Fonte: elaboração própria com base nos dados da pesquisa.

5. CONCLUSÕES

Este estudo comparou a terceirização e a internalização dos serviços de limpeza e conservação e de vigilância e segurança em uma instituição pública, considerando dados anuais de 2014 a 2025 e os pressupostos da Teoria dos Custos de Transação. A análise mostrou que o resultado econômico não permaneceu constante ao longo do tempo.

Até 2019, a internalização apresentou economia positiva no total combinado. A

partir de 2020, passou a ser mais onerosa nos serviços analisados. No acumulado, a terceirização totalizou R$ 227,09 milhões, contra R$ 249,91 milhões de internalização sem insumos. Com a inclusão dos insumos separados — R$ 7,12 milhões para limpeza e R$ 2,55 milhões para segurança —, o custo estimado da internalização alcançou R$ 259,58 milhões. Assim, a diferença acumulada foi de R$ 22,83 milhões sem insumos e R$ 32,50 milhões com insumos, desfavorável à internalização no conjunto de 2014–2025. Por serviço, a desvantagem acumulada com insumos foi de 17,59% na limpeza e 9,75% na segurança.

A principal explicação para a inversão é institucional: a progressão do PCCS de A–01 em 2014 para B–02 em 2017 e C–03 em 2020 elevou a remuneração de referência utilizada na folha interna. Em 2023, a progressão para D–04, última classe da carreira, produziu um novo salto: a folha interna total cresceu 50,16% em relação a 2022, enquanto a terceirização aumentou 7,67%. Entre 2019 e 2020, o salário de referência aumentou 32,97%, os encargos registrados aumentaram 51,10% e a folha interna total cresceu 36,19%, enquanto a terceirização total aumentou 4,09%. A mudança de classe e nível incidiu sobre uma atividade intensiva em mão de obra e foi multiplicada pelo contingente necessário à execução dos serviços. Os insumos devem ser tratados como componente complementar: na limpeza, acumulam R$ 7,12 milhões; na segurança, R$ 2,55 milhões. Após D–04, por ser a última classe, a tendência é de maior estabilidade, com impactos futuros predominantemente associados à RGA e à progressão de nível.

Os resultados não autorizam concluir que a terceirização é sempre mais eficiente. A alternativa contratada também envolve custos de transação, fiscalização, repactuação, riscos de qualidade e dependência do mercado fornecedor. Do mesmo modo, a internalização pode oferecer maior controle, continuidade e retenção de conhecimento, mas fica exposta à rigidez da carreira e aos encargos associados. A decisão deve ser reavaliada sempre que houver alteração do PCCS, mudança de quantitativos, mudança de preços relativos ou alteração na capacidade de gestão.

Como implicações gerenciais, recomenda-se que estudos de viabilidade entre terceirização e internalização sejam atualizados periodicamente e incluam a estrutura completa da remuneração, os insumos, os custos de governança, os riscos e a qualidade do serviço. Também se recomenda que a instituição documente a correspondência entre cargos, classes, níveis e salários, de modo que o efeito da progressão A–01 → B–02 → C–03 → D–04 possa ser auditado e reproduzido. Para as projeções posteriores, deve-se modelar um cenário de estabilidade relativa após D–04, incorporando apenas a RGA e as progressões de nível previstas.

A principal implicação é que a escolha do modelo de provisão não deve ser tratada como decisão pontual. É necessário institucionalizar um ciclo de governança que reúna estudo de viabilidade, análise da concorrência, acompanhamento dos quantitativos, fiscalização dos resultados e revisão periódica das premissas salariais. A eventual vantagem financeira da internalização também não basta, isoladamente, para recomendar essa alternativa: qualidade, continuidade, responsabilidade trabalhista, limite fiscal, capacidade de supervisão e risco operacional, precisam ser analisados em conjunto. Da mesma forma, a terceirização só deve ser considerada eficiente quando os benefícios de flexibilidade e especialização compensarem os custos de contratação, fiscalização e renegociação.

As principais limitações são o caráter estimado da folha interna, a ausência de deflacionamento, a não mensuração integral de custos de fiscalização, passivos, investimentos iniciais e qualidade. Estudos futuros podem realizar decomposição contábil do efeito quantidade, carreira, salário, encargos e adicionais; comparar custos

totais de governança; e analisar se a maior despesa interna foi compensada por diferenças de qualidade, continuidade ou controle.

REFERÊNCIAS

Alonso, M. (1999). Custos no serviço público. Revista do Serviço Público, 50(1).

Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Contract-management capacity in municipal and county governments. Public Administration Review, 63(1), 153–164. https://doi.org/10.1111/1540-6210.00276

Cario, S. A. F., Neuenfeld, D. R., & Stadnick, K. T. (2017). Custos de transação nas compras públicas: um estudo de caso na Empresa de Correios e Telégrafos – SC. Anais do Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público.

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. Economica, 4(16), 386–405. https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x

Dagdeviren, H., & Robertson, S. (2016). A critical assessment of transaction cost theory and governance of public services with special reference to water and sanitation. Cambridge Journal of Economics, 40(6), 1707–1724.

Domberger, S., Meadowcroft, S. A., & Thompson, D. J. (1986). Competitive tendering and efficiency: The case of refuse collection. Fiscal Studies, 7(4), 69–87.

Fiani, R. (2000). Teoria dos custos de transação: Uma nota didática. UFRJ, Instituto de Economia.

Girth, A. M., Hefetz, A., Johnston, J. M., & Warner, M. E. (2012). Outsourcing public service delivery: Management responses in noncompetitive markets. Public Administration Review, 72(6), 887–900. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02596.x

Huo, B., Ye, Y., Zhao, X., Wei, J., & Hua, Z. (2018). Environmental uncertainty, specific assets, and opportunism in 3PL relationships: A transaction cost economics perspective. International Journal of Production Economics, 203, 154–163.

Hart, O., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). The proper scope of government: Theory and an application to prisons. The Quarterly Journal of Economics, 112(4), 1127–1161. https://academic.oup.com/qje/article-abstract/112/4/1127/1911721

Loertscher, S., & Riordan, M. H. (2019). Make and buy: Outsourcing, vertical integration, and cost reduction. American Economic Journal: Microeconomics, 11(1), 105–123. https://doi.org/10.1257/mic.20160347

Mauss, C. V., Diehl, C. A., & Bleil, C. (2015). A gestão de custos como instrumento da eficiência pública no Brasil e em outros países. Revista Eletrônica de Administração e Turismo, 6(3), 595–609.

OLHER, B. S.; COSTA, I. S.; TEIXEIRA, M. I. Reflexões sobre os efeitos da terceirização dos cargos de apoio no serviço público federal: estudo de caso no Instituto Federal do Sudeste de MG Campus Rio Pomba. HOLOS, Natal, v. 5, p. 322–337, 2015. https://doi.org/10.15628/holos.2015.2692**.**

Silva, A. A. da, & Brito, E. P. Z. (2013). Incerteza, racionalidade limitada e comportamento oportunista: um estudo na indústria brasileira. Revista de Administração Mackenzie, 14(1), 176–201.

Simon, H. A. (1979). Comportamento administrativo (3ª ed.). Fundação Getulio Vargas.

Wesz, L., & Dalongaro, R. (2017). Custos dos serviços de terceiros versus servidor efetivo na gestão pública municipal. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, (18), 49–60.

Williamson, O. E. (1985). The economic institutions of capitalism. Free Press.