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

Controle de Ações em Relações Interorganizacionais: Evidências do Consórcio Público COMAGSUL

Maria Adeilda da Silva (ECPPBG) - madeilda783@gmail.com

Karla Katiuscia Nobrega (ufpb) - kknalmeida@gmail.com

Resumo:

A gestão compartilhada de resíduos sólidos por meio de consórcios públicos tem se consolidado como uma estratégia para ampliar a eficiência dos serviços públicos. Nesse contexto, os mecanismos de controle são essenciais para coordenar as relações interorganizacionais e reduzir os custos de transação. Este estudo teve como objetivo analisar os mecanismos de controle de ação utilizados na gestão de resíduos sólidos do Consórcio Público dos Municípios do Agreste e Mata Sul de Pernambuco (COMAGSUL) à luz da Teoria dos Custos de Transação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva e documental, desenvolvida por meio de estudo de caso. Os dados foram obtidos por análise documental, observação e entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos na gestão consorciada. Os resultados mostram que os mecanismos de controle de ação são predominantemente formais, baseados em contratos, normas, planos e procedimentos que orientam a execução das atividades e delimitam responsabilidades. Esses mecanismos contribuem para reduzir incertezas, coordenar as ações dos municípios consorciados e fortalecer a governança da gestão compartilhada. Conclui-se que os controles de ação desempenham papel relevante na redução dos custos de transação e na eficiência da gestão consorciada de resíduos sólidos.

Palavras-chave: *Teoria dos Custos de Transação; Contabilidade Gerencial Interorganizacional; Controle de ação.*

Área temática: *Sistemas de controle gerencial e custos*

Controle de Ações em Relações Interorganizacionais: Evidências do Consórcio Público COMAGSUL

RESUMO

A gestão compartilhada de resíduos sólidos por meio de consórcios públicos tem se consolidado como uma estratégia para ampliar a eficiência dos serviços públicos. Nesse contexto, os mecanismos de controle são essenciais para coordenar as relações interorganizacionais e reduzir os custos de transação. Este estudo teve como objetivo analisar os mecanismos de controle de ação utilizados na gestão de resíduos sólidos do Consórcio Público dos Municípios do Agreste e Mata Sul de Pernambuco (COMAGSUL) à luz da Teoria dos Custos de Transação. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, descritiva e documental, desenvolvida por meio de estudo de caso. Os dados foram obtidos por análise documental, observação e entrevistas semiestruturadas com atores envolvidos na gestão consorciada. Os resultados mostram que os mecanismos de controle de ação são predominantemente formais, baseados em contratos, normas, planos e procedimentos que orientam a execução das atividades e delimitam responsabilidades. Esses mecanismos contribuem para reduzir incertezas, coordenar as ações dos municípios consorciados e fortalecer a governança da gestão compartilhada. Conclui-se que os controles de ação desempenham papel relevante na redução dos custos de transação e na eficiência da gestão consorciada de resíduos sólidos.

Palavras-chave: Teoria dos Custos de Transação; Contabilidade Gerencial Interorganizacional; Controle de ação.

Área Temática: Sistemas de controle gerencial e custos.

1 INTRODUÇÃO

A crescente complexidade da gestão pública tem impulsionado a adoção de arranjos cooperativos entre entes federativos, especialmente por meio de consórcios públicos, como estratégia para ampliar a capacidade de prestação de serviços, compartilhar recursos e promover ganhos de eficiência. Esse contexto tem levado os entes federativos a adotar modelos inovadores de associações intergovernamentais e de governança em rede, tanto para a prestação de serviços públicos quanto para o incentivo ao desenvolvimento regional (Linhares *et al*., 2012).

No contexto da gestão de resíduos sólidos, esses arranjos assumem papel relevante ao possibilitar que municípios, sobretudo os de pequeno porte, enfrentem em conjunto os desafios técnicos, financeiros e operacionais decorrentes da implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) oferece um arcabouço teórico robusto para explorar três elementos-chave presentes nesse tipo de negociação: especificidades dos ativos, frequência e incerteza, além dos pressupostos comportamentais da racionalidade limitada e do oportunismo, que são fundamentais para compreender a complexidade das transações e o impacto dessas variáveis na estruturação de acordos e parcerias (Williamson, 1985).

Sob a perspectiva da TCT, os consórcios públicos constituem estruturas de governança híbridas, nas quais diferentes organizações estabelecem relações de

longo prazo mediadas por contratos e mecanismos de coordenação. Nesses ambientes, a adoção de mecanismos de controle se torna essencial para reduzir incertezas, mitigar comportamentos oportunistas, coordenar as atividades compartilhadas e assegurar o cumprimento dos objetivos comuns. Para Abrucio e Franzese (2007), o sucesso das políticas públicas depende da capacidade de estabelecer mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os diferentes níveis de governo.

Paralelamente, a Contabilidade Gerencial Interorganizacional fornece instrumentos capazes de apoiar o planejamento, o monitoramento e a coordenação dessas relações, contribuindo para a eficiência da gestão compartilhada. Entretanto, apesar do avanço das pesquisas sobre governança interorganizacional e Contabilidade Gerencial Interorganizacional, ainda são limitados os estudos empíricos que analisam como os mecanismos de controle de ação são empregados em consórcios públicos responsáveis pela gestão de resíduos sólidos, especialmente no contexto brasileiro.

Essa lacuna dificulta a compreensão de como esses mecanismos contribuem para a coordenação das atividades, para a redução dos custos de transação e para o fortalecimento da governança em relações cooperativas entre municípios, fazendo emergir a seguinte questão de pesquisa: **como os mecanismos de controle de ação são empregados na gestão de resíduos sólidos do Consórcio Público COMAGSUL sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação?** Como objetivo, tem-se analisar os mecanismos de controle de ação utilizados na gestão de resíduos sólidos do Consórcio Público COMAGSUL à luz da Teoria dos Custos de Transação.

Este estudo se justifica, do ponto de vista teórico, por ampliar as discussões sobre a integração entre a Teoria dos Custos de Transação e a Contabilidade Gerencial Interorganizacional, especialmente no que se refere à utilização de mecanismos de controle em arranjos cooperativos da Administração Pública. Sob a perspectiva prática, os resultados podem subsidiar gestores públicos e administradores de consórcios na formulação de mecanismos de controle mais eficientes, contribuindo para o aprimoramento da governança, da coordenação intermunicipal e da gestão dos serviços de resíduos sólidos.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 **Relações Interorganizacionais em consórcios sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação.**

Na Administração Pública, a cooperação entre governos locais, estaduais e federal ocorre por meio de relações interorganizacionais estabelecidas em um determinado território, envolvendo a construção e o fortalecimento de vínculos entre instituições. Esse processo pressupõe o aprofundamento do conhecimento sobre os problemas públicos, as características do território, as demandas das comunidades, os interesses compartilhados e os recursos disponíveis para mobilização, favorecendo a formulação de soluções conjuntas (Cruz; Araújo; Batista, 2011).

Nesse contexto, os consórcios públicos constituem uma importante forma de governança híbrida, por serem classificados como redes interorganizacionais que formalizam a cooperação entre municípios. Sua finalidade é unir esforços para enfrentar problemas que extrapolam os limites de um único ente federativo, alcançando uma escala microrregional ou regional e possibilitando ganhos de

eficiência na prestação de serviços públicos (Abrucio; Franzese, 2007).

Sob essa perspectiva, Mesquita, Dias e Brumatti (2020) destacam que os consórcios públicos podem fortalecer a resiliência interorganizacional, especialmente entre municípios de pequeno porte. Para essas localidades, as parcerias intergovernamentais representam uma alternativa para reduzir custos, ampliar a oferta de serviços públicos e compartilhar recursos que, individualmente, seriam insuficientes. Entretanto, os autores ressaltam que sua implementação ainda enfrenta desafios institucionais e gerenciais.

A compreensão dessas relações cooperativas pode ser aprofundada à luz da Teoria dos Custos de Transação (TCT), que busca explicar como as organizações escolhem as estruturas de governança mais eficientes para coordenar suas transações. Segundo Pondé, Fagundes e Possas (1997), cada estrutura de governança apresenta características próprias que influenciam sua capacidade de coordenar as relações entre os agentes econômicos, reduzindo os custos de transação e promovendo maior eficiência. Nessa perspectiva, a escolha da estrutura de governança resulta da comparação entre os custos envolvidos em cada alternativa, incluindo os custos de elaboração, monitoramento, adaptação e execução dos contratos (Dekker, 2004).

Williamson (1991) argumenta que as transações podem ser governadas por três mecanismos estruturais: mercado, hierarquia ou governança híbrida.

A governança de mercado é a mais apropriada para transações com baixa especificidade de ativos. Por sua vez, as governanças híbridas, como contratos de franquia ou alianças, combinam características de mercado e hierarquia. A governança hierárquica, que se baseia na autoridade, é necessária quando a especificidade dos ativos é alta e os custos de transação se tornam significativos (Almeida; Callado, 2019).

De acordo com Pacheco *et al.* (2018) a Teoria dos Custos de Transação tem a capacidade de analisar e identificar os custos envolvidos em uma transação, os quais, dependendo do tipo de serviço ou produto, podem variar em importância. Esses custos são influenciados tanto pelas características das transações quanto pelos pressupostos comportamentais dos agentes. Entre os fatores comportamentais, destacam-se a racionalidade limitada e o oportunismo, enquanto as características das transações incluem atributos como frequência, incerteza e especificidade dos ativos.

Essas dimensões são determinantes para a definição da estrutura de governança mais adequada, uma vez que afetam os custos associados à coordenação e ao controle das relações interorganizacionais.

2.2 **Contabilidade Gerencial Interorganizacional e mecanismos de controle**

A Contabilidade Gerencial Interorganizacional (CGI) examina a aplicação dos princípios e das técnicas da contabilidade gerencial no contexto das relações e transações entre organizações. Nas últimas décadas, esse campo tem despertado crescente interesse entre os pesquisadores, especialmente no que se refere às práticas de gerenciamento e aos mecanismos de controle necessários para coordenar relações interorganizacionais de forma eficiente (Dekker, 2016).

Segundo Wouters e Kirchberger (2015), a Contabilidade Gerencial Interorganizacional tem como objetivo reduzir custos, aumentar a lucratividade e maximizar o retorno sobre os investimentos, gerando benefícios não apenas para

uma organização individualmente, mas para todos os participantes da parceria, rede ou cadeia de suprimentos. Essa perspectiva amplia o foco da contabilidade gerencial tradicional, ao considerar o desempenho coletivo das organizações envolvidas.

Essa evolução é destacada por Lopes e Callado (2017), que afirmam que a Contabilidade Interorganizacional surgiu a partir dos estudos da contabilidade de custos e, posteriormente, expandiu-se para a contabilidade gerencial, incorporando diferentes tipos de informações além dos custos, com o propósito de apoiar o planejamento, a coordenação e a tomada de decisão entre organizações parceiras.

Nesse contexto, a Contabilidade Gerencial Interorganizacional se concentra na utilização de ferramentas gerenciais que favoreçam a coordenação das atividades compartilhadas, promovendo maior eficiência, redução de custos e melhoria do desempenho das organizações envolvidas. Para Almeida (2018), os mecanismos de controle gerencial constituem elementos essenciais desse processo, pois integram um conjunto mais amplo de práticas organizacionais voltadas ao alinhamento dos objetivos e ao monitoramento das atividades.

As organizações utilizam diferentes mecanismos de controle, que abrangem desde decisões do conselho de administração até processos de tomada de decisão gerencial, comunicação entre gestores e equipes, práticas de gestão de pessoas e supervisão das atividades (Santos; Silveira, 2015). Complementarmente, Neves e Gasparetto (2022) destacam que os gestores tendem a utilizar, inicialmente, os mecanismos de controle com os quais possuem maior familiaridade, incorporando outros instrumentos à medida que aumentam a complexidade das relações e as necessidades de coordenação.

A necessidade de mecanismos de controle se torna ainda mais relevante em relações interorganizacionais caracterizadas por elevado escopo de transações, envolvendo grande quantidade de atividades compartilhadas e maior intensidade de interação entre as organizações. Nessas situações, os riscos associados à cooperação aumentam, exigindo sistemas de controle mais robustos para garantir o alinhamento entre as partes (Dekker et al., 2019). Nessa mesma direção, Abdullah e Khadaroo (2020) argumentam que a implementação de mecanismos de controle pode elevar os custos de transação no curto prazo, mas contribui para o alinhamento dos objetivos, o fortalecimento da confiança e a redução dos riscos ao longo do tempo, diminuindo, consequentemente, a necessidade de controles mais intensivos e os próprios custos de transação.

Entre os modelos mais difundidos de controle gerencial, Merchant e Van der Stede (2017) classificam os mecanismos em quatro categorias: controle de ações, controle de pessoal, controle cultural e controle de resultados. O controle de ações constitui a forma mais direta de influenciar o comportamento dos indivíduos, sendo operacionalizado por meio de restrições comportamentais, revisões prévias das ações, prestação de contas e redundância das atividades.

No âmbito das relações interorganizacionais, Dekker (2004) distingue os mecanismos de controle em formais e informais. Os mecanismos formais compreendem contratos e estruturas organizacionais estabelecidas para regular a cooperação entre as partes, sendo tradicionalmente classificados em controles de comportamento e de resultados, conforme a tipologia proposta por Ouchi (1979). Já os mecanismos informais baseiam-se em elementos como confiança, normas sociais, comunicação e valores compartilhados, favorecendo a coordenação das relações sem depender exclusivamente de instrumentos contratuais.

Fagundes, Beuren e Gasparetto (2023) ressaltam que os mecanismos formais

de controle interorganizacional estão relacionados ao grau em que as relações entre organizações são regulamentadas por contratos que definem responsabilidades, direitos e obrigações das partes, contribuindo para reduzir o oportunismo e aumentar a segurança das relações cooperativas.

Sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação, os contratos representam um dos principais mecanismos formais de controle das relações interorganizacionais. A definição do nível de detalhamento contratual deve considerar os riscos inerentes à transação, de modo que a estrutura de controle adotada seja suficiente para minimizar os custos de transação sem gerar custos de monitoramento excessivos (Ding; Dekker; Groot, 2013).

Embora os contratos desempenhem papel central na governança das relações interorganizacionais, Almeida e Callado (2019) destacam que ainda existem lacunas na literatura quanto à compreensão da interação entre os mecanismos contratuais e as práticas de contabilidade gerencial interorganizacional, indicando a necessidade de aprofundamento teórico e empírico sobre essa temática.

3 METODOLOGIA

A pesquisa se caracteriza como descritiva, com abordagem predominantemente qualitativa. Segundo Farias Filho e Arruda Filho (2015), a pesquisa descritiva tem por finalidade descrever as características de um determinado fenômeno ou contexto empírico, bem como estabelecer relações entre variáveis. A abordagem qualitativa, por sua vez, é apropriada quando os dados e as evidências analisados não podem ser expressos ou interpretados por meio de quantificação, priorizando a compreensão aprofundada do fenômeno investigado (Martins; Theóphilo, 2018).

O estudo de caso se mostra adequado para esta pesquisa porque possibilita a investigação aprofundada permitindo compreender as relações, práticas e processos que envolvem o objeto de estudo. O estudo de caso é entendido como um método monográfico, que permite, mediante casos isolados ou de pequenos grupos, entender determinados fatos (Aragão, 2017).

O caso escolhido para estudo foi o consórcio público COMAGSUL, que tem 23 municípios consorciados e atua como instrumento de cooperação técnico-científica, pedagógica, de intercâmbio turístico e cultural, de preservação do meio ambiente, incluindo agricultura, gestão ambiental e política de resíduos sólidos, saúde, manutenção e restauração do patrimônio histórico, dentre outras ações (COMAGSUL, 2024).

Para alcançar o objetivo da pesquisa, delimitou-se o presente estudo aos seis municípios fundadores (Agrestina, Altinho, Belém de Maria, Catende, Cupira e Lagoa dos Gatos), cuja escolha se justifica por integrarem o grupo fundador do consórcio, tendo participado ativamente do seu processo de criação, da definição das regras de governança, dos arranjos institucionais e dos mecanismos iniciais de cooperação intermunicipal, culminando na elaboração do estatuto.

Quanto aos procedimentos de coleta, o presente estudo fez uso de pesquisa documental, observação sistemática e entrevistas semiestruturadas semiestruturadas, conduzidos com vistas à obtenção da quantidade de informações necessárias para a triangulação dos dados e tendo ocorrido no período de julho a setembro de 2025. Nesse estudo, a pesquisa documental utilizou, como fontes primárias para coleta de dados, os seguintes documentos: o Estatuto Social do

consórcio; os contratos de Programas de Resíduos Sólidos, firmados com os seis municípios fundadores; o lano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PIGIRS) e o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).

A observação ocorreu de forma sistemática, por meio de visitas *in loco*, com foco na análise da dinâmica de comunicação entre os entes consorciados, especialmente nos processos de tomada de decisão. Segundo Marconi e Lakatos (2018), na observação sistemática, o observador sabe o que procura e o que é irrelevante em determinada situação.

Por fim, a entrevista, do tipo semiestruturada, foi a terceira técnica utilizada para a coleta de dados, a seleção dos entrevistados fundamentou-se em sua atuação direta na gestão e na operação do consórcio intermunicipal de resíduos sólidos. A diversidade de cargos entre os participantes favorece a identificação das diferentes responsabilidades nos níveis estratégico, gerencial e operacional, permitindo uma compreensão abrangente dos mecanismos de controle adotados.

Após a coleta dos dados, estes foram submetidos à técnica da análise de conteúdo. Bardin (1977) organiza a análise de conteúdo em três etapas principais: a pré-análise, a exploração do material e o tratamento dos resultados. Na fase de exploração do material ocorre a codificação e a categorização do conteúdo. De acordo com Bardin (1977), a codificação consiste na transformação dos dados brutos do texto, seguindo regras específicas. Esse processo, que envolve segmentação, agrupamento e enumeração, permite construir uma representação do conteúdo ou de sua expressão.

A categorização consiste na classificação e organização dos dados em grupos com características semelhantes, com base em critérios previamente definidos (Bardin, 1977). Neste estudo, foram adotados como categorias de análise o controle formal, o controle informal e o controle de ações. As respectivas subcategorias compreenderam os contratos formais, os acordos informais e as restrições comportamentais e revisão de ações, definidas a partir do referencial teórico que fundamenta a pesquisa.

Para a análise das entrevistas, foram definidas categorias e subcategorias a partir dos tópicos contemplados no roteiro de entrevista. No presente estudo, o roteiro foi organizado em cinco blocos temáticos: Bloco 1 – Estrutura Geral do Contrato; Bloco 2 – Mecanismos de Controle Formal; Bloco 3 – Mecanismos de Controle Informal; Bloco 4 – Avaliação de Desempenho e Resultados; e Bloco 5 – Percepção dos Entrevistados. Cada bloco contemplou um número variável de perguntas, variando entre três e oito questões, de acordo com a complexidade dos temas abordados.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1 Serviços contratados para a gestão de resíduos sólidos no consórcio intermunicipal, sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação.

Sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação (TCT), a gestão dos resíduos sólidos desenvolvida pelo COMAGSUL pode ser compreendida como um conjunto de transações que diferem quanto à especificidade dos ativos, à frequência e ao grau de incerteza, atributos que, segundo Williamson (1985), influenciam a escolha da estrutura de governança mais eficiente. Nesse contexto, destacam-se três atividades principais: coleta, transporte intermunicipal e destinação final dos resíduos.

A coleta de resíduos é realizada predominantemente por servidores públicos

municipais, com o apoio de voluntários do Programa Municipal de Proteção Ambiental (PROAMB). Entre os seis municípios analisados, apenas um adota a terceirização desse serviço, executado por uma empresa privada. Como relatou o entrevistado 07: “A gente tem aqui esses serviços de coleta terceirizados.”

Embora a coleta seletiva esteja prevista nos contratos de programa e em outros documentos que orientam a gestão dos resíduos sólidos, ela ainda não é praticada nos municípios estudados. Os principais fatores apontados para essa ausência são a falta de educação ambiental adequada e as limitações estruturais e financeiras das administrações locais. Conforme relatado por um entrevistado: “Não temos coleta seletiva, isso é feito lá. Não temos como, pela nossa estrutura, pelas limitações da secretaria, pelo número de funcionários, não tem como fazer” (Entrevistado 01).

Observou-se, entretanto, que parte da separação dos materiais recicláveis ocorre no aterro sanitário, onde agentes ambientais realizam a triagem de resíduos passíveis de logística reversa, como pneus.

A coleta de resíduos sólidos nos municípios consorciados apresenta diferentes níveis de capacidade técnica e organizacional. Sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação (TCT), essa atividade envolve ativos com distintos graus de especificidade, como equipamentos e capital humano, que aumentam a dependência entre as partes e os riscos de oportunismo, exigindo mecanismos de governança mais eficientes do que as relações puramente de mercado (Williamson, 1985).

A atividade de coleta apresenta especificidade de ativos média, pois exige equipamentos de proteção individual e mão de obra capacitada, sem, contudo, demandar uma infraestrutura altamente especializada. Como ressalta Williamson (1991), o grau médio de especificidade ocorre quando parte do investimento é adaptada à transação, mas ainda mantém algum valor fora dela.

A frequência das transações é elevada, uma vez que o serviço é realizado de forma contínua e diária. A incerteza, por sua vez, é intermediária, pois embora a coleta siga uma rotina previsível, ela depende de fatores como a manutenção da frota e o comprometimento das equipes. Nesse contexto, conforme Williamson (1991), o ponto ideal para arranjos híbridos ocorre quando a especificidade de ativos e a incerteza se situam em níveis intermediários.

Outro serviço relevante é o transporte intermunicipal, ou transbordo, que consiste na movimentação dos resíduos das áreas municipais até o aterro sanitário do COMAGSUL. Esse serviço apresenta especificidade de ativos média, pois exige o uso de caminhões compactadores e caçambas adequadas; frequência alta, em razão da geração contínua de resíduos; e baixa incerteza, por se tratar de uma atividade operacional previsível e padronizada.

A destinação final dos resíduos, realizada em aterros sanitários, constitui a etapa mais complexa e onerosa da gestão consorciada. Trata-se de um serviço caracterizado por alta especificidade de ativos, uma vez que exige investimentos significativos em terreno, sistemas de impermeabilização, drenagem e licenciamento ambiental. Além disso, apresenta frequência contínua e de longo prazo, bem como elevada incerteza, associada aos riscos ambientais e aos custos operacionais. Segundo Williamson (1991), a alta especificidade dos ativos aumenta os custos de mudança e possibilita que a parte mais flexível explore a menos flexível.

Verificou-se que os contratos de programa do COMAGSUL não contemplam cláusulas de penalidade para casos de inadimplência. Conforme destaca o

Entrevistado 07, “existem muitos municípios do consórcio que estão inadimplentes com o COMAGSUL, e embora o consórcio pudesse penalizá-los de alguma forma, como restringir o acesso ao aterro, ele continua recebendo os resíduos desses municípios”.

Sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação (TCT), em linha com o entendimento de Pondé, Fagundes e Possas (1997), a prestação desses serviços envolve dispêndios econômicos voltados ao planejamento, à adaptação e ao monitoramento das interações entre os agentes, de modo a garantir o cumprimento contratual. Os custos *ex-ante*, segundo Pacheco *et al*. (2018), referem-se à fase de negociação e entrega de informações antes da celebração do contrato, enquanto os custos *ex-post* dizem respeito à administração e ao acompanhamento da execução contratual

A destinação final dos resíduos implica custos *ex-ante*, relacionados à entrega de informações e negociações iniciais, e custos *ex-post*, vinculados à administração e acompanhamento do contrato (Pacheco *et al*., 2018). Devido à racionalidade limitada dos gestores públicos e à impossibilidade de prever todas as contingências futuras, os contratos tornam-se incompletos (Williamson, 1985; Teo e Yu, 2005). Nesse contexto, a governança consorciada e os contratos de longo prazo são estratégias adequadas para mitigar o comportamento oportunista e os elevados custos de transação.

Além disso, a racionalidade limitada dos gestores públicos, que nesse caso é a capacidade restrita de prever todas as contingências futuras, torna os contratos necessariamente incompletos, conforme discutem Williamson (1985) e Teo e Yu (2005). Essa limitação, associada ao risco de comportamentos oportunistas, reforça a importância de mecanismos de controle híbridos. Como afirma Williamson (1985), as formas híbridas de governança tendem a ser mais eficientes por equilibrar os incentivos de mercado com mecanismos de coordenação administrativa.

4.2 Mecanismos de controle de ação empregados na gestão de resíduos sólidos pelo consórcio intermunicipal COMAGSUL.

Os controles de ação representam a forma mais direta de controle gerencial, pois visam assegurar comportamentos adequados por parte dos indivíduos dos quais a organização depende, ao atuar diretamente sobre as ações por eles desempenhadas (Merchant; Van der Stede, 2017). No contexto da gestão consorciada de resíduos sólidos no COMAGSUL, esse tipo de controle contribui para a padronização de procedimentos operacionais, a observância das normas ambientais e contratuais e a redução de desvios na execução das atividades. O quadro 1 sintetiza os principais mecanismos de controle de ação existentes.

O quadro 1 mostra como os controles orientam o que deve ser feito, por quem e de que maneira, reduzindo incertezas e facilitando a coordenação entre os municípios consorciados e o consórcio. Os controles de ação constituem a modalidade mais direta de controle gerencial, pois consistem na implementação de mecanismos voltados a garantir que os empregados atuem em consonância com os interesses da organização, tendo as próprias ações como objeto central do controle (Merchant; Van der Stede, 2017).

Nos contratos firmados entre o COMAGSUL e os municípios consorciados, observa-se a predominância de cláusulas que definem detalhadamente as responsabilidades de cada parte. As disposições das cláusulas terceira, quarta e quinta determinam as ações conjuntas para a gestão de resíduos sólidos,

abrangendo desde a coleta e o transporte até a operação, manutenção e monitoramento do aterro sanitário.

As cláusulas contratuais também incluem a implantação de políticas de reaproveitamento, reciclagem e compostagem, bem como o desenvolvimento de programas de educação ambiental e qualificação de pessoal, o que evidencia o esforço de padronização das rotinas operacionais e a busca pela melhoria contínua das práticas ambientais. No entanto, conforme relatado pelo Entrevistado 01, a realidade observada nos municípios ainda se limita, em grande parte, a ações realizadas de maneira informal.

> A gente sempre orienta, temos reuniões informais a cada 15 dias, temos um café da manhã aqui na secretaria, até para tratar desses assuntos diários, da importância que tem de usar a luva e a gente também passa informação à população, para ter cuidado com seu lixo, quando for lixo de vidro coloquem em uma garrafa pet, para não ter problema de acidente com o pessoal que trabalha na coleta e os garis (Entrevistado 01).

Além disso, a exigência de operação do aterro sanitário de acordo com metodologias executivas e planos operacionais aprovados pela CPRH reforça a adoção de parâmetros técnicos e procedimentais, típicos do controle de ação. Nesse sentido, uma vez claramente definidas, as ações pelas quais os empregados devem ser responsabilizados passam a ser formalmente comunicadas por meio de regras de trabalho, políticas e procedimentos, cláusulas contratuais e demais instrumentos normativos da organização, o que contribui para orientar o comportamento esperado e assegurar a conformidade operacional (Merchant; Van der Stede, 2017).

Instrumento / Referência	Dispositivo / Cláusula	Responsável	Previsão formal do controle	Como o controle ocorre na prática
Contratos de Programa	**Cláusula Terceira** - Ações conjuntas para gestão de resíduos sólidos e coleta seletiva.	Município consorciado/ COMAGSUL	"1. Ações conjuntas a serem desenvolvidas visando o gerenciamento do sistema integrado de destinação final dos resíduos sólidos gerados pelo município."	Os municípios e o COMAGSUL realizam a coleta e destinação final integrada dos resíduos
			"9. A promoção de programas de educação ambiental e de qualificação de pessoal."Os municípios e o COMAGSUL promovem capacitações para funcionários e colaboradores.	Os municípios e o COMAGSUL promovem capacitações para funcionários e colaboradores.
		Município consorciado	"2. A coleta dos resíduos sólidos até sua destinação final".	Os municípios executam a coleta.
			"3. O desenvolvimento de políticas públicas ambientais que apontem para a redução da geração de resíduos."	Elaboração de leis, decretos e programas para a gestão de resíduos.
			"4. A coleta seletiva como método principal de segregação de resíduos."	-
			"7. A recuperação dos lixões existentes."	Os municípios executam ações de recuperação e monitoramento de áreas degradadas.
		COMAGSUL	"5. A implantação de processos de reaproveitamento, reciclagem e compostagem."	-
			"6. O aterramento sanitário dos rejeitos."	Disposição final conforme critérios técnicos.
			"8. A manutenção e operação do aterro sanitário."	Execução rotineira de serviços operação, manutenção e controle ambiental.
	Cláusula Quarta - Coleta e transporte de resíduos, programas ambientais e apoio aos catadores.	Município consorciado	"3. Coletar os resíduos sólidos domiciliares do Município e transportar para o Aterro Sanitário do COMAGSUL, ou estação de transbordo em meio ao trajeto do município até o aterro em veículos próprios e/ou de terceiros, adequados à finalidade, dando destinação final, em cumprimento a legislação em vigor."	Realização da coleta nos dias e horários estabelecidos e utilização de veículos apropriados,
			"4. Coletar e transportar os resíduos sólidos recicláveis gerados no Município até a sua unidade de triagem e compostagem."	Utilização de veículos adequados
	Cláusula Quinta - Operação do aterro sanitário.	COMAGSUL	"1. Disponibilizar as instalações do seu Aterro Sanitário, no horário de 07:00h às 18:00h, de segunda a sexta-feira, e aos sábados das 07:00h às 12:00h, localizado no Sítio Juá, Zona Rural do Município de Altinho, para o recebimento dos resíduos sólidos, Classe II-A, conforme normas da ABNT, coletados e transportados pela Contratante."	Funcionamento do aterro em horários previamente definidos, com controle de acesso e recebimento dos resíduos conforme classificação.

			“2. Operar o Aterro Sanitário de acordo com a Metodologia Executiva de Operação dos Serviços, consubstanciada nos Planos Operacionais aprovados junto a Agência Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH.”	Cumprimento dos planos operacionais aprovados pela CPRH, incluindo rotinas técnicas, ambientais e de segurança.
			“6. Permitir o tráfego de veículos provenientes do Município transportando resíduos sólidos destinados ao Aterro sanitário do COMAGSUL.”	Manter o controle de entrada de veículos mediante identificação, autorização e registro de acesso.
			7. “Assegurar a perfeita operação e manutenção do Aterro Sanitário conforme especificações do Projeto Executivo disponibilizado, para tanto, recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos.”	A alocação de recursos financeiros acontece mediante os valores recebidos dos municípios consorciados.
PMSB	**item 2.3.4** – Destinação e Disposição Final	Município consorciado	“[…] após o serviço de coleta convencional, os resíduos municipais são encaminhados diretamente ao aterro sanitário localizado no Município de Altinho.”	Encaminhar os resíduos coletados diretamente ao aterro sanitário do COMAGSUL.
PIGIRS	**2.10.1** – Destinação final	Município consorciado	“50 – Elaborar Programa de Recuperação de áreas Degradadas (PRAD); 51 – Aprovar o PRAD junto aos órgãos ambientais (CPRH, IBAMA); 52 – Implementar o PRAD; 53 – Encerrar atividades nos lixões; 54- Destinar os resíduos sólidos para aterros sanitários existentes; 55 – Elaborar, Licenciar e implementar aterro sanitário.”	Os municípios devem elaborar o PRAD, encerramento dos lixões e fazer a destinação dos resíduos a aterros sanitários.
	2.2.1 - Serviços e limpeza e coleta dos resíduos		“1 – Elaborar Plano de Limpeza Urbana (coleta, capinação, varrição, poda, pintura de meio-fio, limpeza de logradouros e canais),” 6 – Criar legislação municipal de Limpeza Urbana.”	-
Estatuto do COMAGSUL	**Art. 15**	Município consorciado	“I – Realizar ações de governo mediante contratos de programas, voltadas para melhoria das condições de vida dos munícipes dos entes consorciados.”	Os municípios executam ações de governo por meio de contratos de programa firmados entre o consórcio e os municípios.
	Art. 204		§1º O direito ao uso compartilhado deverá ser cedido mediante instrumento escrito.	Os municípios têm direito ao uso compartilhado de bens .
	Art. 210	Município consorciado/ COMAGSUL	“Para validade das ações o Município assinará, juntamente com o representante legal do Consórcio e Grupo Gestor, Convênios, Contratos, Ajustes, Acordos, Termos de Cooperação, Termo de Responsabilidade, Menções, Protocolos de Intenções e outros instrumentos afins, objetivando a instrumentalização da gestão consorciada intermunicipal, realizada por dois ou mais Municípios.”	Formalização das ações consorciadas por meio de convênios, contratos, termos de cooperação e outros instrumentos jurídicos.

Quadro 1 – Controle de Ação
Fonte: Elaborado pelas autoras (2025), com base nos documentos analisados.

Embora o controle de ação estabeleça procedimentos rigorosos para garantir a conformidade técnica e legal, Merchant e Van der Stede (2017) destacam que a maior parte desses controles tem como finalidade prevenir a ocorrência de comportamentos indesejáveis.

O Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) também atua como instrumento de controle de ação ao estabelecer o fluxo operacional da destinação final dos resíduos sólidos. De modo semelhante, o Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PIGIRS) amplia o controle de ação em escala regional, ao prever metas e tarefas específicas, como a elaboração e implementação de Planos de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), o encerramento de lixões e a destinação adequada dos resíduos em aterros sanitários licenciados. Tais determinações configuram um controle normativo e procedimental, voltado à coordenação das ações locais conforme o planejamento integrado do consórcio.

Os controles de ação favorecem a documentação do conhecimento acumulado sobre as práticas que apresentam melhores resultados. Os documentos gerados, como políticas e procedimentos, tornam-se instrumentos eficientes para registrar e disseminar esse conhecimento entre os empregados responsáveis pela execução das ações, contribuindo para a padronização e o aprendizado organizacional (Merchant; Van der Stede, 2017).

Por fim, o Estatuto do COMAGSUL consolida o controle de ação em nível organizacional e jurídico. O Artigo 15 prevê a execução de ações conjuntas mediante contratos de programa, enquanto os Artigos 204 e 210 disciplinam o uso compartilhado de bens, a manutenção e operação das infraestruturas consorciadas e a formalização de convênios e acordos como condição de validade das ações intermunicipais. Esses dispositivos asseguram a padronização e rastreabilidade das atividades, reforçando a coordenação e o monitoramento das operações.

A rastreabilidade, o monitoramento e a coordenação das atividades no âmbito do COMAGSUL ocorrem por meio da formalização das ações em contratos, convênios e termos de cooperação, que registram responsabilidades, prazos e objetos das ações. O monitoramento é realizado a partir de relatórios operacionais, registros administrativos, controle de acesso e acompanhamento da execução contratual pelo corpo técnico do consórcio. Já a coordenação se dá pela atuação integrada entre o COMAGSUL e os municípios consorciados, especialmente por meio dos prepostos técnicos, das deliberações da Assembleia Geral e dos fluxos formais de comunicação, assegurando alinhamento e acompanhamento contínuo das ações consorciadas.

Segundo Merchant e Van der Stede (2017), os controles de ação constituem um meio eficaz de apoiar a coordenação organizacional, eles representam um elemento central das formas burocráticas de organização em uma percepção funcional, sobretudo em contextos em que a padronização e a rotinização das atividades são atributos organizacionais desejáveis.

De modo geral, o controle de ação no âmbito do COMAGSUL representa um instrumento fundamental para organizar e coordenar as atividades de gestão de resíduos sólidos entre os municípios consorciados. Ele se baseia em normas, contratos e planos técnicos que buscam padronizar e integrar a execução dos serviços.

5 CONCLUSÃO

Este estudo analisou os mecanismos de controle de ação utilizados na gestão de resíduos sólidos do Consórcio Público COMAGSUL sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação. Os resultados evidenciaram que esses mecanismos são predominantemente formais, fundamentados em contratos, normas, planos e procedimentos que orientam a execução das atividades, reduzem incertezas, delimitam responsabilidades e fortalecem a coordenação entre os municípios consorciados.

Sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação, verificou-se que esses instrumentos formais de controle contribuem para reduzir incertezas, delimitar responsabilidades, padronizar procedimentos e coordenar as transações interorganizacionais, favorecendo a mitigação de comportamentos oportunistas e a redução dos custos associados ao monitoramento e à execução contratual. Dessa forma, os resultados reforçam a compreensão de que, em estruturas de governança híbridas, como os consórcios públicos, a formalização das relações por meio de mecanismos de controle representa um importante instrumento para aumentar a eficiência da gestão compartilhada.

Entretanto, a pesquisa também demonstrou que a existência de mecanismos formais não elimina os desafios enfrentados na prática. Aspectos relacionados às limitações operacionais dos municípios, à necessidade de articulação entre diferentes atores institucionais e às exigências dos órgãos de controle evidenciam que a efetividade dos controles depende não apenas da existência de normas e contratos, mas também da capacidade de coordenação, comunicação e cooperação entre os participantes da relação interorganizacional.

Como contribuição teórica, o estudo aproxima a Teoria dos Custos de Transação da Contabilidade Gerencial Interorganizacional ao evidenciar o papel dos mecanismos de controle de ação em relações interorganizacionais da Administração Pública. Na perspectiva prática, os resultados podem subsidiar gestores públicos no aperfeiçoamento da governança e da gestão consorciada.

Como limitação, destaca-se a realização de um estudo concentrado apenas nos mecanismos de controle de ação. Para pesquisas futuras, recomenda-se investigar outros consórcios públicos, realizar estudos comparativos e analisar a interação entre os diferentes mecanismos de controle gerencial e seus efeitos sobre o desempenho e os custos de transação.

REFERÊNCIAS

Abdullah, A., & Khadaroo, I. (2020). The trust-control nexus in public private partnership (PPP) contracts. *Journal of Accounting and Public Policy, 39*(6), Article 106768. https://doi.org/10.1016/j.jaccpubpol.2020.106768

Abrucio, F. L., & Franzese, C. (2007). Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos, 1*, 13–31.

Almeida, K. K. N. (2018). *Controle gerencial nas relações entre organizações: Um estudo sobre a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação* [Tese de doutorado, Universidade Federal da Paraíba].

Almeida, K. K. N., & Callado, A. A. C. (2019, 24–26 de junho). *Relações entre organizações sob a perspectiva da Teoria dos Custos de Transação: Um estudo sobre as práticas de contabilidade gerencial intrafirma*. In *Anais do XIX USP International Conference in Accounting*. Universidade de São Paulo.

Aragão, J. W. M., & Mendes Neta, M. A. H. (2017). *Metodologia científica*. Universidade Federal da Bahia.

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

COMAGSUL. (2013). *Estatuto social* (Resolução nº 14/2013). Consórcio dos Municípios do Agreste e Mata Sul de Pernambuco.

Cruz, M. do C. M. T., Araújo, F. F. de, & Batista, S. (2011). Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. *Cadernos Adenauer, 12*(4), 11–124.

Dekker, H. C. (2004). Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society, 29*(1), 27–49. https://doi.org/10.1016/S0361-3682(02)00056-9

Dekker, H. C. (2016). On the boundaries between intrafirm and interfirm management accounting research. *Management Accounting Research, 31*, 86–99. https://doi.org/10.1016/j.mar.2016.01.001

Dekker, H. C., Donada, C., Mothe, C., & Nogatchewsky, G. (2019). Boundary spanner relational behavior and inter-organizational control in supply chain relationships. *Industrial Marketing Management, 77*, 143–154. https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2018.11.010

Ding, R., Dekker, H. C., & Groot, T. (2013). Risk, partner selection and contractual control in interfirm relationships. *Management Accounting Research, 24*(2), 140–155. https://doi.org/10.1016/j.mar.2013.04.007

Fagundes, E., Beuren, I. M., & Gasparetto, V. (2023). *Escopo da transação e mecanismos de controle interorganizacional: Efeito moderador do risco relacional percebido*. In *Anais do XXVI Seminários em Administração (SEMEAD)*. Universidade de São Paulo.

Farias Filho, M. C., & Arruda Filho, E. J. M. (2015). *Planejamento da pesquisa científica* (2ª ed.). Atlas.

Linhares, P. T. F., Mendes, C. C., & Lassance, A. (Orgs.). (2012). *Federalismo à brasileira: Questões para discussão* (Diálogos para o Desenvolvimento, Vol. 8). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Marconi, M. A., & Lakatos, E. M. (2018). *Técnicas de pesquisa* (8ª ed.). Atlas.

Martins, G. A., & Theóphilo, C. R. (2018). *Metodologia da investigação científica para as ciências sociais aplicadas* (3ª ed.). Atlas.

Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2017). *Management control systems:*

Performance measurement, evaluation and incentives (4th ed.). Pearson Education.

Mesquita, T. S., Dias, L. N. da S., & Brumatti, L. M. (2020, 29–31 de julho). *Motivos e desafios de consórcios públicos: Promovendo resiliência interorganizacional?* In *Anais do XVII Congresso USP de Iniciação Científica em Contabilidade*. Universidade de São Paulo.

Neves, T. R. L., & Gasparetto, V. (2022). Mecanismos de controle em relações de terceirização de serviços no setor público. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança, 25*(Especial), 291–307. https://doi.org/10.51341/cgg.v25iesp.2871.

Ouchi, W. G. (1979). A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. *Management Science, 25*(9), 833–848. https://doi.org/10.1287/mnsc.25.9.833

Pacheco, E. N., Kronbauer, C. A., Lite, E. G., & Dantas, V. (2018, 12–14 de novembro). *Terceirização de serviços no setor público: Uma análise sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação*. In *Anais do XXV Congresso Brasileiro de Custos*. Associação Brasileira de Custos.

Pondé, J. L., Fagundes, J., & Possas, M. (1997). Custos de transação e impactos sobre política de defesa da concorrência. *Revista de Economia Contemporânea, 1*(2), 115–135.

Santos, L. L. S., & Silveira, R. A. (2015). Por uma epistemologia das práticas organizacionais: A contribuição de Theodore Schatzki. *Organização & Sociedade, 22*(72), 79–98. https://doi.org/10.1590/1984-9230724

Teo, T. S. H., & Yu, Y. (2005). Online buying behavior: A transaction cost economics perspective. *Omega, 33*(5), 451–465.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*. Free Press.

Williamson, O. E. (1991). Comparative economic organization: The analysis of discrete structural alternatives. *Administrative Science Quarterly, 36*(2), 269–296. https://doi.org/10.2307/2393356

Wouters, M., & Kirchberger, M. A. (2015). Customer value propositions as interorganizational management accounting to support customer collaboration. *Industrial Marketing Management, 46*, 54–67. https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2015.01.005