

Contratos administrativos e seus controles internos sob a ótica da economia dos custos de transação: estudo em um campi de uma instituição federal de ensino superior mineira

Adriano Antonio Nuintin (UNIFAL-MG) - nuintin@yahoo.com.br

Maria Aparecida Curi (UNIFAL-MG) - macuri@ig.com.br

Alessandra Vasconcelos Gallon (UFC) - alegallon@terra.com.br

Resumo:

Para a realização dos serviços públicos essenciais e demandados pela coletividade é necessária a realização de compras de bens e serviços, formalizadas por meio de contratos administrativos, sendo controlados pela administração pública. O controle interno, nesse sentido, representa o conjunto de atividades que visam assegurar o cumprimento dos objetos contratados. Conforme a teoria da economia dos custos de transação, as transações possuem algumas características como especificidade dos ativos, complexidade e incerteza. Este estudo objetiva evidenciar e caracterizar os contratos administrativos e os seus respectivos controles internos em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) mineira, sob a ótica da economia dos custos de transação. O estudo exploratório-descritivo com abordagem qualitativa dos dados foi realizado por meio de um estudo de caso em um campi fora de sede de uma IFES mineira, em fase de implantação. Os resultados demonstram que os contratos existentes no campi da IFES que apresentam maior grau de complexidade e incerteza são os de serviços terceirizados, de telecomunicações e os de materiais de consumo, e que os contratos de serviços de fotocópias e encadernações, de segurança patrimonial eletrônica, cantina escolar e de fornecimento de combustível apresentam menor grau de complexidade e incerteza, o que reflete em um número menor de controles internos. Por fim, foi possível conhecer as possíveis origens dos custos de transação na IFES que ocorrem antes e após a celebração dos contratos firmados entre a administração do campi e particulares, para o fornecimento de bens e/ou serviços necessários para a realização das suas atividades.

Palavras-chave: *Economia dos Custos de Transação. Contratos Administrativos. Controles Internos.*

Área temática: *Gestão de Custos no Setor Governamental*

Contratos administrativos e seus controles internos sob a ótica da economia dos custos de transação: estudo em um *campi* de uma instituição federal de ensino superior mineira

Resumo

Para a realização dos serviços públicos essenciais e demandados pela coletividade é necessária a realização de compras de bens e serviços, formalizadas por meio de contratos administrativos, sendo controlados pela administração pública. O controle interno, nesse sentido, representa o conjunto de atividades que visam assegurar o cumprimento dos objetos contratados. Conforme a teoria da economia dos custos de transação, as transações possuem algumas características como especificidade dos ativos, complexidade e incerteza. Este estudo objetiva evidenciar e caracterizar os contratos administrativos e os seus respectivos controles internos em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) mineira, sob a ótica da economia dos custos de transação. O estudo exploratório-descritivo com abordagem qualitativa dos dados foi realizado por meio de um estudo de caso em um *campi* fora de sede de uma IFES mineira, em fase de implantação. Os resultados demonstram que os contratos existentes no *campi* da IFES que apresentam maior grau de complexidade e incerteza são os de serviços terceirizados, de telecomunicações e os de materiais de consumo, e que os contratos de serviços de fotocópias e encadernações, de segurança patrimonial eletrônica, cantina escolar e de fornecimento de combustível apresentam menor grau de complexidade e incerteza, o que reflete em um número menor de controles internos. Por fim, foi possível conhecer as possíveis origens dos custos de transação na IFES que ocorrem antes e após a celebração dos contratos firmados entre a administração do *campi* e particulares, para o fornecimento de bens e/ou serviços necessários para a realização das suas atividades.

Palavras-chave: Economia dos Custos de Transação. Contratos Administrativos. Controles Internos.

Área Temática: Gestão de Custos no Setor Governamental.

1. Introdução

A gestão pública visa à promoção do bem-comum, busca melhor servir aos interesses públicos e às necessidades da sociedade. Conforme Chaves (2009), a gestão pública consiste na execução organizada de atividades dos órgãos e entidades que integram a administração pública, com o objetivo de prestar serviços indispensáveis à sociedade.

Para a realização dos serviços públicos essenciais e demandados pela coletividade é necessária a realização de compras de bens e serviços. De acordo com Matias-Pereira (2008), a contratação de obras e serviços, locação e alienação, bem como a aquisição de materiais no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devem ser por meio de licitação pública, assegurando igualdade de condições a todos os agentes envolvidos.

Nesse ambiente de relações entre agentes, a Nova Economia Institucional, mais especificamente a Economia dos Custos de Transação (ECT), tem como unidade de análise a transação, operação em que são negociados direitos de propriedade, associados a bens e serviços, e os custos associados a ela são considerados como indutores dos modos alternativos de governança (ZYLBERSZTAJN, 1995).

Para Zylbersztajn e Sztajn (2005), a Nova Economia Institucional destaca os custos pós-contratuais (*ex post*) decorrentes de problemas de oportunismo e de mensuração, o delineamento de direitos de propriedade e a existência de mecanismos de solução de disputas são requisitos para a redução dos custos de transação. As transações estão condicionadas à racionalidade limitada e ao oportunismo e para sua melhor organização e administração deve-se considerar as seguintes características: (i) especificidade de ativos; (ii) frequência com que ocorrem as transações e (iii) complexidade e incerteza envolvidas nas transações.

Dessa forma, a escolha dos termos dos contratos ocorre em função das regras legais, da capacidade de coerção da justiça e de mecanismos de proteção para os agentes envolvidos com os contratos (ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005). A falta de informações relevantes e a impossibilidade de redigir um contrato que contemple todas as contingências futuras são dificuldades para o cumprimento dos contratos por parte dos agentes envolvidos, além de dificultar o controle dos mesmos.

Nessa perspectiva, o controle interno tem como objetivo evitar a ocorrência de improbidade e irregularidade e é por meio dele que eventuais desvios ou problemas podem ser detectados durante a execução de atividades, possibilitando a adoção de medidas corretivas.

Conforme Chaves (2009), a área de gestão de suprimento de bens e serviços é a mais complexa da administração pública, pois é a área que mais sofre com falhas e ou irregularidades, além de contar com um grande número de normativos, tornando sua análise uma tarefa que exige conhecimento da jurisprudência e da doutrina.

No que se refere à administração pública, de acordo com o “Relatório de Primeiro Ano”, publicado em 2008 e executado pelo Ministério da Educação, Secretaria de Educação Superior e Diretoria de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) possibilitou a expansão e interiorização das IFES e desde 2003 foram criados 104 novos *campi* que, em conjunto com os 151 já existentes, representam a presença das universidades federais em 235 municípios brasileiros (MEC, 2009). O Programa foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 e é uma das ações integrantes do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo federal em reconhecimento ao papel estratégico das universidades federais para o desenvolvimento econômico e social.

Diante do exposto, o problema a ser pesquisado por este trabalho é: Quais as características dos contratos administrativos e dos custos de transação incorridos pelas IFES para a implementação desses contratos? Nesse sentido, tem-se como objetivo evidenciar e caracterizar os contratos administrativos e os seus respectivos controles internos em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) mineira, sob a ótica da economia dos custos de transação. Para tanto, tem-se como objetivos específicos: (i) contextualizar a unidade de análise do estudo; (ii) evidenciar e classificar os contratos firmados pela IFES pesquisada e os respectivos controles internos implementados pela administração do *campi* estudado; e (iii) classificar os custos de transação do *campi* da IFES pesquisada, conforme adaptação da “Matriz de Custos de Transação” de Neves (1999).

Tendo em vista a importância de se aprofundar estudos das práticas administrativas no contexto da gestão pública, este trabalho justifica-se na medida em que concentra esforços na geração de conhecimento relacionado aos contratos administrativos e aos seus controles internos para o cumprimento e gerenciamento dos mesmos, gerando suporte informacional no processo decisório na gestão de um *campi* fora de sede de uma UFES dentre os diversos criados com o Programa Reuni do governo federal, proporcionando subsídios para estudos futuros.

O artigo está estruturado da seguinte forma: inicialmente, é apresentada a introdução, seguida do referencial teórico, no qual, são abordados os temas economia dos custos de

transação, contratos administrativos e controles internos; na sequência, apresenta-se a metodologia e o estudo de caso, e encerra-se com as considerações finais.

2. Referencial teórico

Os três eixos teóricos que informam o presente estudo são explorados, em termos de revisão de literatura, nas subseções a seguir.

2.1 Economia dos custos de transação

A Economia dos Custos de Transação (ECT) surgiu com o artigo de Ronald Coase, publicado em 1937, intitulado *The nature of the firm*, que estabeleceu um novo aspecto para o entendimento das estratégias empresariais, ao indicar a existência de custos associados ao funcionamento dos mercados. De acordo com Fiani (2002), o artigo de Coase deu início ao estudo das condições sob as quais os custos de transação deixam de ser desprezíveis e passam a ser um importante elemento no processo de decisão dos agentes econômicos, contribuindo para determinar a forma pela qual são alocados os recursos na economia.

O objetivo fundamental da ECT é o de estudar o custo de transação como o indutor dos modos alternativos de organização da produção (governança) dentro de um arcabouço analítico institucional, ou seja, tem como finalidade analisar sistematicamente as relações entre a estrutura dos direitos de propriedade e instituições (ZYLBERSZTAJN, 1995).

Os custos de transação, de acordo com Milgrom e Roberts (1992 *apud* SAES, 2009), são custos de trocar, capturar e proteger direitos de propriedade e devem-se aos seguintes fatores: (a) elaboração e negociação de contratos; (b) mensuração e fiscalização dos direitos de propriedade; (c) monitoramento do desempenho; (d) organização de atividades; (e) adaptação às mudanças no sistema econômico; (f) monitoramento das transações; e (g) monitoramento do desempenho dos agentes envolvidos.

Por sua vez, Fiani (2002) comenta que os custos de transação são os custos que os agentes enfrentam para negociar, redigir e garantir o cumprimento de um contrato. Assim, a unidade principal de análise, quando se trata de custo de transação, é o contrato.

Neves (1999) indica que, para facilitar uma classificação, os custos de transação sejam divididos em dois grandes grupos, adotando-se o momento do fechamento da transação como a fronteira entre eles. Assim, há custos antes da efetivação da transação (custos *ex-ante*) e custos após a efetivação (custos *ex-post*). De acordo com Mattos (2008), os custos *ex-ante* são decompostos em custos de informação (custos da procura, da obtenção da informação sobre produtos, insumos, preços, compradores, vendedores, seleção de alternativas) e custos de negociação (aqueles associados a aspectos operacionais de redigir contratos, pagamentos a consultorias, advogados, serviços de intermediários que desempenham funções no processo, entre outros). Os custos *ex-post*, por sua vez, são custos de mensuração e monitoramento da *performance*, dos padrões de qualidade e regularidade exigidos na transação, custos decorrentes de acompanhamento jurídico ou administrativo, custos de renegociações e redesenho contratual, custos de manutenção das estruturas de controle, custos de compromisso de seguro, etc.

Pode-se inferir ainda que a ECT suspende a hipótese de simetria de informações e organiza um conjunto de fatores determinantes da existência dos custos de transação, que engloba a racionalidade limitada, a complexidade e incerteza, o oportunismo e a especificidade de ativos, descritos na sequência.

A racionalidade limitada é um fator determinante dos custos de transação que está em harmonia com o comportamento otimizador, isto é, o agente econômico deseja otimizar, entretanto não consegue satisfazer tal desejo. Nesse sentido, Souki e Carvalho (1999 *apud* NUNES, 2007) enfatizam que a implicação do pressuposto de que a racionalidade humana é

limitada é que, por serem incapazes de prever todas as ocorrências futuras relacionadas à transação, os indivíduos, ainda que supostamente agindo de forma racional, enfrentam limitações e são obrigados a deixar questões para adaptações e renegociações futuras, o que representa custos adicionais, além de limitar a adoção de contrato de longo prazo. Fiani (2002) complementa que a racionalidade limitada não teria qualquer interesse analítico se o meio ambiente onde ocorrem as decisões fosse totalmente simples e previsível. A racionalidade limitada só se torna um conceito relevante para análise em condições de complexidade e incerteza.

Nesse sentido, na abordagem dos custos de transação, a incerteza refere-se à maior ou menor confiança dos agentes quanto aos efeitos não previsíveis, o que limita o estabelecimento de cláusulas contratuais. A existência de incerteza pode levar ao rompimento do contrato, o que provoca maiores custos de transação, de forma que quanto maior a incerteza, maior o custo.

Por sua vez, o oportunismo é um pressuposto comportamental e refere-se à ação dos indivíduos na busca de seu interesse próprio, no entanto, o autointeresse pode ser buscado de maneira não oportunista. O oportunismo parte de um princípio de jogo não cooperativo, em que a informação que um agente possa ter sobre a realidade não disponível a outro agente, pode permitir que o primeiro desfrute de algum benefício do tipo monopolístico (ZYLBERSZTAJN, 1995). Em outras palavras, o oportunismo na ECT está associado à manipulação de assimetrias de informação, com o objetivo de obter fluxos de lucros. Para Williamson (1985), o oportunismo é a busca do autointeresse com avidez.

No que se refere à especificidade de ativos, um ativo pode ser considerado específico quando seu valor é maior em um uso particular comparado com qualquer outra alternativa. Um investimento é específico quando cria um ativo específico, e o grau de especificidade é dado pela perda de valor provocada pelo redirecionamento do ativo para outro uso (FARINA; AZEVEDO; SAES, 1997). O conceito de ativo específico está relacionado com a dificuldade de encontrar uma utilização alternativa para o mesmo, e dessa forma, um ativo é considerado específico quando, inserido em uma transação entre as partes, eleva a produtividade dos recursos empregados (CLARO, 1998). Zylbersztajn (1995) ainda comenta que a especificidade dos ativos representa o mais importante indutor da forma de governança, uma vez que os ativos mais específicos estão associados a formas de dependência bilateral que irá implicar na estruturação de formas organizacionais apropriadas.

Por fim, a frequência, no contexto dos custos de transação, relaciona-se à regularidade e/ou recorrência de uma transação. A análise da categoria analítica frequência ocorre simultaneamente com a análise das especificidades de ativos e da incerteza, uma vez que essas três características são consideradas básicas das transações. A repetição de uma mesma espécie de transação é um dos elementos relevantes para a escolha da estrutura de governança adequada a essa transação. Nesse sentido, a ECT aponta que ao se relacionarem níveis de investimentos específicos com os padrões de frequência das transações, pode-se estabelecer uma estrutura de governança, coordenação e controles que minimize os custos de transação.

2.2 O contrato administrativo

O contrato administrativo pode ser conceituado como o ato plurilateral ajustado pela administração pública ou por quem lhe faça às vezes com certo particular, cujas condições de execução a cargo do particular podem ser instabilizadas pela administração pública, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante particular (GASPARINI, 2009).

A expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a administração, nessa qualidade, celebra com pessoa física ou jurídica, públicas ou

privadas, para consecução de fins públicos, segundo regime jurídico do direito público (DI PIETRO, 2010).

Na visão de Cretella Jr. (1981 *apud* PISCITELLI e TIMBÓ, 2010), contrato administrativo, também conhecido como contrato público, é o acordo de vontades contrapostas, que tem como parte a administração, combinado para produzir consequências jurídicas sobre os contratantes..

O contrato administrativo, conforme Piscitelli e Timbó (2010), possui as seguintes características:

- É consensual – sempre é um acordo de vontades, não é ato unilateral;
- É formal – normalmente expresso por escrito e com requisitos especiais;
- É oneroso remunerado;
- É cumulativo – estabelece reciprocidade de compensações;
- É *intuitu personae* – deve ser executado pelo contratado, e não por outro, em princípio;
- Exige licitação – só é dispensável nos casos excepcionais expressos em lei.

Dentre as várias cláusulas necessárias, para a formalização dos contratos, Carvalho (2006) destaca as seguintes:

1. O objeto e seus elementos característicos;
2. O regime de execução ou a forma de fornecimento;
3. O preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
4. Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
5. O crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
6. As garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
7. Os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
8. Os casos de rescisão.

Muitas vezes as cláusulas do contrato administrativo não são claras, em razão de suas expressões ou termos não serem precisos. Por esse motivo surge, de um lado, a dúvida quanto ao seu alcance e, de outro, a necessidade de sua interpretação, para precisar-lhe o conteúdo e, por conseguinte, os direitos e obrigações das partes. Assim, interpretar o contrato administrativo é buscar o verdadeiro sentido das cláusulas (GASPARINI, 2009).

Na esfera governamental, a administração pública contratante pode, e deve, acompanhar toda a execução do contrato. Esse acompanhamento é, nos termos do Art. 67 do Estatuto Federal Licitatório, uma obrigação da administração pública. Nesse sentido, Gasparini (2009) ressalta que esse dever-poder outorgado à contratante, segundo a doutrina, compreende as atribuições de fiscalizar, orientar, interditar e intervir, vinculadas à perfeita

execução do contrato, o que caracterizam atividades que geram custos de transação (foco deste estudo).

2.3 Controles internos

A execução do contrato refere-se ao cumprimento das cláusulas e condições firmadas entre as partes, bem como o cumprimento das disposições legais. Nesse sentido, cabe a gestão manter controle e acompanhamento de todas as fases de execução, compreendendo verificação do material, dos trabalhos, observação dos aspectos técnicos e dos prazos de realização (PISCITELLI; TIMBÓ, 2010). Os autores ainda destacam que deverá haver registro de ocorrências relacionadas com a execução, sendo registradas as medidas a serem tomadas para sanar possíveis faltas e irregularidades encontradas, operações relacionadas aos controles internos.

Controle interno, de acordo com Oliveira, Perez Jr. e Silva (2005), é o conjunto de procedimentos que, integrados ao fluxo operacional, visa detectar e prevenir desvios, erros e irregularidades, que possam:

- Afetar negativamente o desempenho da entidade;
- Ocasionar impactos em sua lucratividade e ou estrutura financeira;
- Resultar em reflexos significativos em suas demonstrações contábeis, relatórios gerenciais e demais análises e demonstrativos operacionais e financeiros.

Especificamente no âmbito da administração pública (escopo do estudo), conforme Chaves (2009), o controle interno é o conjunto de atividades, planos, rotinas, métodos e procedimentos interligados, estabelecidos visando a assegurar o cumprimento dos objetivos das unidades e entidades, de forma confiável e concreta, evidenciando eventuais desvios durante a gestão, até a consecução dos objetivos fixados pelo poder público.

As ações de controle na área da gestão orçamentária visam fortalecer os controles internos para o cumprimento do planejamento público traduzido por meio das leis orçamentárias. O não cumprimento da execução orçamentária configura-se uma ilegalidade do gestor (CHAVES, 2009). Com relação aos contratos, deve-se manter controle da regularidade do credor com a Previdência Social e com a Fazenda Pública, e que o pagamento efetuado corresponda ao objeto anteriormente registrado no empenho.

Para Carvalho (2006), os controles internos implementados devem:

1. Prioritariamente, ter caráter preventivo;
2. Permanentemente, estar voltados para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos;
3. Prevalecer como instrumentos auxiliares e gestão;
4. Estar direcionados para o atendimento a todos os níveis hierárquicos da administração.

De acordo com Oliveira, Perez Jr. e Silva (2005), os controles internos podem ser diferenciados em controles estratégicos, diretivos e operacionais. Os controles internos estratégicos são fundamentais no contexto estrutural e para servir de guia para o dimensionamento e tratamento das outras categorias de controle. Os controles internos diretivos estão relacionados às diversas situações de risco a que as entidades estão expostas, variáveis sobre as quais esses controles devem agir para a minimização dos efeitos. Já os

controles internos operacionais são responsáveis por garantir a eficácia dos antecessores, ao contribuir para a eliminação ou constatação de falhas na realização dos negócios, ineficiência nas tomadas de decisões ou na execução das rotinas de trabalho preestabelecidas.

Do exposto, observe-se que quanto maior for o grau de adequação dos controles internos, em função da complexidade e incerteza das transações, menor será a fragilidade dos riscos inerentes à gestão e execução dos contratos administrativos.

3. Metodologia

Define-se a pesquisa a ser desenvolvida em virtude do objetivo do trabalho como sendo de natureza exploratória-descritiva, pelo fato de ter como intuito principal investigar os contratos firmados e os seus respectivos controles internos sob a ótica da economia dos custos de transação em um *campi* de uma instituição federal de ensino superior mineira. Para Gil (1999), a aplicação de pesquisa descritiva combinada com pesquisa exploratória costuma ser utilizada por pesquisadores sociais que se preocupam com a atuação prática. Raupp e Beuren (2006, p. 80) afirmam que “por meio do estudo exploratório, busca-se conhecer com maior profundidade o assunto, de modo a torná-lo mais claro ou construir questões importantes para a condução da pesquisa”. Quanto ao aspecto descritivo, conforme Marion, Dias e Traldi (2002, p. 62), “implica observação, registro e análise do objeto que está sendo estudado”. Desse modo, propõe-se o aprendizado sobre o uso e ou aplicação dos contratos administrativos, e seus respectivos controles internos, na gestão pública.

Fundamenta-se este estudo por meio de pesquisa bibliográfica, a qual, de acordo com Colauto e Beuren (2006, p. 135), “constituem contribuições já publicadas sobre o tema estudado”, em que se utiliza livros, teses, dissertações e artigos publicados. Também executa-se a aplicação de estudo de caso, classificado por Ruiz (1989), como a formulação real de uma investigação planejada e estruturada que segue as normas metodológicas articuladas pela ciência, em função da necessidade de aprofundamento da investigação sobre o problema.

O recorte para este estudo compreende uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), localizada no Sul de Minas Gerais, mais especificamente em um *campi* fora de sede, em fase de implantação, escolhido como unidade de análise do estudo dentre os diversos *campus* criados com o Programa Reuni do governo federal. Para Yin (2005), o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos.

Para a consecução do objetivo proposto, optou-se por adotar como instrumento de pesquisa a realização de entrevista estruturada de aproximadamente duas horas com a administradora do *campi* da IFES em estudo, com o intuito de conhecer e caracterizar os contratos administrativos e os seus respectivos controles internos no contexto da universidade, tendo como foco de análise o grau de complexidade e incerteza das transações contratuais.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa proposta apresenta enfoque qualitativo dos dados. A abordagem qualitativa, segundo Richardson (1999), descreve a complexidade de determinado problema e analisa a influência mútua de certas variáveis, além de compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais.

4. Estudo de caso

Nesta seção, apresentam-se os resultados da pesquisa em três subseções, em termos: da contextualização da unidade de análise do estudo; da evidenciação e classificação dos contratos firmados pela IFES pesquisada e os respectivos controles internos implementados pela administração do *campi* estudado; e da classificação dos custos de transação do *campi* da IFES pesquisada conforme adaptação da “Matriz de Custos de Transação” de Neves (1999).

4.1 Breve contextualização da unidade de análise do estudo

Para atingir o primeiro objetivo específico do trabalho, que aborda os contratos administrativos e seus controles internos sob a ótica da economia dos custos de transação no contexto da administração pública, foi feito um estudo em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), localizada no Sul de Minas Gerais, mais especificamente em um *campi* fora de sede, em fase de implantação. Destaca-se que, com após a execução do Programa Reuni do governo federal, há 11 IFES em Minas Gerais, a saber: Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Murici (UFVJM), Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Universidade Federal de Viçosa (UFV), Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), Universidade Federal de Itajubá (UNIFEI), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Federal de Lavras (UFLA), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) e Universidade Federal de São João Del Rei (UFSJ). Ressalta-se ainda que essas 11 IFES possuem atualmente 26 *campi*, sendo desses 12 novos *campus*, em fase de implantação no Estado (MEC, 2010), como a unidade de análise da presente pesquisa.

As IFES são consideradas pessoas jurídicas de direito público, em forma de autarquia de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação, com autonomia didático-científica, administrativa, disciplinar, de gestão financeira e patrimonial, na forma da lei, regendo-se pela legislação federal vigente, por seu Estatuto, pelo Regimento Geral e pelas resoluções e normas internas. Sendo os seus recursos orçamentários e financeiros aplicados com estrita observância das disposições legais.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Também estão subordinados ao regime dessa Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

4.2 Evidenciação e classificação dos contratos firmados pela IFES pesquisada e os respectivos controles internos implementados pela administração do *campi* estudado

Para a consecução do segundo objetivo específico do trabalho, apresenta-se os contratos administrativos firmados entre a IFES pesquisada e pessoas físicas ou jurídicas para o fornecimento de bens e serviços, mais especificamente aqueles necessários à gestão de um dos *campi* da IFES mineira pesquisada, situado fora de sede, que se encontra em fase de implantação.

De acordo com a entrevista estruturada realizada com a administradora do *campi*, foram evidenciados e classificados – em termos de grau de complexidade e incerteza da transação contratada – os contratos firmados e os respectivos controles internos implementados pela instituição, conforme descrição a seguir.

4.2.1 Contratos administrativos específicos para o *campi* analisado e firmados pela sua administração

a) Contrato com empresa de serviços terceirizados: Terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária (interposta) entre o tomador de serviços e a mão de obra, mediante contrato de prestação de serviços. A relação de emprego se faz entre o

trabalhador e a empresa prestadora de serviços, e não diretamente com o contratante (tomador) desses.

Trata-se de um procedimento administrativo que possibilita estabelecer um processo gerenciado de transferência, a terceiros, da atividade-meio da empresa, permitindo a essa concentrar-se na sua atividade principal. As atividades que são terceirizadas na instituição estudada compreendem: conservação e limpeza, controle de portaria e motorista. O controle das atividades desenvolvidas é feito pela administração do *campi* e consiste em distribuição dos serviços, controle de afastamentos, faltas, atrasos e substituição de pessoal, acompanhamento de escala de revezamento dos serviços, controle de horas extraordinárias, controle de viagens e deslocamentos dos veículos e controle de diárias. No final do mês a administração verifica se os valores faturados pela contratada estão de acordo com controles internos executados.

b) Contrato com empresa de serviços de segurança patrimonial eletrônica: O objeto do contrato consiste em fornecimento de serviços de monitoramento 24 horas de sistemas de alarme, que visam a proteção patrimonial. O controle do contrato a cargo da administração consiste em verificar se os equipamentos de segurança instalados no *campi* estão em pleno funcionamento bem como o controle de manutenção preventiva e corretiva dos mesmos. Os valores cobrados ao final de cada competência são verificados pela administração se estão de acordo com o contrato e com os serviços executados.

c) Contrato com a cantina escolar: É firmado um contrato com uma empresa para administração dos serviços da Cantina Escolar. Não há controles estruturados para o acompanhamento desse contrato.

d) Contrato de fornecimento de combustível: O fornecimento de combustível para os veículos da IFES é feito por um posto de combustível, por meio de um contrato firmado. O abastecimento é feito mediante requisição emitida pela administração do *campi*. Os valores faturados são conferidos com as requisições para a liberação do pagamento. Não há controle interno sobre a evolução ou involução desses gastos.

4.2.2 Contratos firmados pela sede com extensão para o *campi*

a) Contrato com empresa fornecedora de serviços fotocópias: O contrato celebrado refere-se ao fornecimento de fotocópias e encadernações. Existe um acompanhamento, por parte da administração, com relação ao número de máquinas, pessoal e insumos, para atender a demanda contratada. O controle dos valores faturados pela contratada, é feito ao final do período de competência, com a verificação das requisições emitidas pela administração, que autoriza a utilização do serviço, com os valores efetivamente cobrados. Não há um acompanhamento sobre a variação do número de cópias ou encadernações utilizadas durante o período.

b) Contrato com empresa de telecomunicações: No contrato firmado com a empresa de telecomunicações são contemplados os serviços de telefonia e *internet*. Os controles internos para o uso desses serviços consistem em anotações das ligações interurbanas em relatório preenchido pelo próprio usuário. Verificações com os valores faturados pela empresa prestadora do serviço ocorrem apenas em casos específicos, quando ocorrem ligações utilizando códigos de outras operadoras não contratadas.

c) Contratos de fornecimento de materiais de consumo: Todo material de limpeza, expediente, água mineral, gás de cozinha, e de conservação geral é adquirido pela sede e transferido para o *campi* por meio de requisições emitidas pela Administração. Há necessidade de deslocamento de veículo para o transporte de tais bens e necessidade de controle de consumo desses bens no *campi*. O controle consiste em acompanhamento dos

itens disponíveis em estoque e o histórico de demanda, bem como as solicitações para reposição dos mesmos.

4.2.3 Classificação dos contratos administrativos do *campi* da IFES pesquisada em termos do grau de complexidade e incerteza

Com base no referencial teórico (FIANI, 2002; ZYLBERSZTAJN; SZTAJN, 2005) e de acordo com as informações obtidas na aplicação da entrevista estruturada junto à administradora do *campi* da IFES pesquisada, o Quadro 1 apresenta a classificação dos contratos administrativos existentes na instituição em termos do grau de complexidade e incerteza.

Contratos	Origem	Grau de complexidade e incerteza
Serviços Terceirizados	<i>Campi</i>	Maior
Serviços de Segurança Patrimonial Eletrônica	<i>Campi</i>	Menor
Serviços de Cantina Escolar	<i>Campi</i>	Menor
Combustível	<i>Campi</i>	Menor
Serviços de Fotocópias e encadernações	Sede	Menor
Serviços de telecomunicações	Sede	Maior
Materiais de Consumo	Sede	Maior

Fonte: Adaptado pelos autores da pesquisa, a partir da literatura.

Quadro 1 – Classificação dos contratos administrativos da IFES pesquisada

O grau de complexidade e incerteza é definido em função da maior ou menor confiança dos agentes envolvidos quanto aos efeitos não previsíveis, que possam afetar a boa condução das atividades da IFES. Os controles internos e os custos de transação podem ser influenciados por essa relação. Conforme evidenciado no Quadro 1, os contratos administrativos existentes no *campi* da IFES pesquisada que apresentam maior grau de complexidade e incerteza, são: os serviços terceirizados, os serviços de telecomunicações e os materiais de consumo, sendo os dois últimos firmados na sede da IFES e o primeiro no próprio *campi*. O contrato de serviços de fotocópias e encadernações, que é administrado pela sede, e os contratos de serviços de segurança patrimonial eletrônica, cantina escolar e fornecimento de combustível, administrados pelo *campi*, apresentam menor grau de complexidade e incerteza, o que reflete em um número menor de controles internos. Dessa forma, torna-se importante ressaltar que os controles internos evidenciados com o levantamento dos dados demonstram que os contratos de maior complexidade apresentam um maior volume de controle em função das variáveis existentes nas transações a serem controladas.

4.3 Classificação dos custos de transação do *campi* da IFES pesquisada conforme adaptação da “Matriz de Custos de Transação” de Neves (1999)

A aquisição de bens e serviços para a realização das atividades do *campi* fora de sede da IFES, seguindo as disposições da Lei nº 8.666/1993, gera contratos administrativos entre as partes envolvidas, o que gera custos de transação.

Nesse sentido, para atendimento do terceiro objetivo específico do trabalho, nesta subseção destacam-se os custos de transação decorrentes dos contratos administrativos firmados pela IFES pesquisada, devidamente apresentados e classificados em termos de grau de complexidade e incerteza na subseção anterior. Para tanto, o Quadro 2 apresenta os custos de transação da IFES pesquisada e a sua classificação, conforme adaptação da “Matriz de

Custos de Transação”, elaborada por Neves (1999), a qual classifica os custos de transação em custos antes da efetivação da transação (custos *ex-ante*) e custos após a efetivação (custos *expost*).

Custos de Transação da IFES	
<i>Custos ex-ante</i> (antes da celebração dos contratos)	<i>Custos expost</i> (após a celebração dos contratos)
Planejamento da contratação	Controles internos de monitoramento de desempenho
Pesquisa de informação de preço	Custos de acompanhamento jurídico dos contratos
Procura por fornecedores habilitados conforme os preceitos licitatórios	Redesenho de contratos
Processo de licitação	Renegociações periódicas
Classificação e contratação	Riscos de falhas no fornecimento
Redação dos contratos	Riscos de quebras de contratos
Outros	Outros

Fonte: Adaptado pelos autores da pesquisa, a partir de Neves (1999).

Quadro 2 - Matriz de custos de transação da IFES pesquisada

De acordo com a literatura, os custos de transação são custos de trocar, capturar e proteger direitos de propriedade e devem-se especialmente a fatores como a elaboração e negociação de contratos, e a mensuração e monitoramento dos mesmos. Com base nas informações disponibilizadas no Quadro 2, observa-se as possíveis origens de custos de transação, que podem ocorrer antes e após a celebração dos contratos administrativos firmados entre a administração do *campi* da IFES pesquisada e particulares, pessoas físicas ou jurídicas, para o fornecimento de bens e/ou serviços necessários para a realização das suas atividades.

5. Considerações finais

A aquisição de bens e serviços para a realização das atividades da administração pública, seguindo as disposições da Lei nº 8.666/1993, gera contratos administrativos entre as partes envolvidas, o que gera custos de transação. A complexidade e incerteza inerentes a essas transações estão relacionadas com o desconhecimento de futuros eventos e com a dificuldade do reconhecimento de informações relevantes ao contrato. Com isso, num ambiente de incerteza, os agentes não conseguem prever os acontecimentos futuros e, por conseguinte, o espaço para renegociação é maior. As transações caracterizadas por altos níveis de incerteza exigem mais adaptações futuras em contratos e demandam estruturas de controle mais complexas. Nesse sentido, os controles internos implementados devem ter caráter preventivo, estarem voltados para a correção de eventuais desvios em relação aos parâmetros estabelecidos, de maneira a auxiliar na gestão dos recursos públicos.

Nessa perspectiva, este trabalho buscou evidenciar e caracterizar os contratos administrativos e os seus respectivos controles internos sob a ótica da economia dos custos de transação. Para tanto, foi desenvolvido um estudo exploratório-descritivo com abordagem qualitativa dos dados realizado por meio de um estudo de caso em um *campi* fora de sede de uma IFES mineira, que se encontra em fase de implantação. A entrevista estruturada realizada com a administradora do *campi* permitiu identificar e classificar os contratos administrativos e os custos de transação incorridos pela IFES analisada para a implementação desses contratos, de maneira a responder o problema de pesquisa proposto.

Em linhas gerais, constatou-se que os contratos administrativos existentes no *campi* da IFES pesquisada que apresentam maior grau de complexidade e incerteza, são: os serviços terceirizados, os serviços de telecomunicações e os materiais de consumo, sendo os dois últimos firmados na sede da IFES e o primeiro no próprio *campi*. O contrato de serviços de fotocópias e encadernações, que é administrado pela sede, e os contratos de serviços de segurança patrimonial eletrônica, cantina escolar e fornecimento de combustível, administrados pelo *campi*, apresentam menor grau de complexidade e incerteza, o que reflete em um número menor de controles internos. Foi possível ainda constatar que os contratos de maior complexidade apresentam um maior volume de controle em função das variáveis existentes nas transações a serem controladas.

Por sua vez, a partir da identificação dos custos de transação incorridos pela IFES para a implementação dos contratos administrativos e da classificação dos mesmos de acordo com a “Matriz de Custos de Transação”, elaborada por Neves (1999), averigou-se as possíveis origens dos seus custos de transação, que podem ocorrer antes (custos *ex-ante*) e após (custos *ex-post*) a celebração dos contratos administrativos firmados entre a administração do *campi* da IFES pesquisada e particulares, pessoas físicas ou jurídicas, para o fornecimento de bens e/ou serviços necessários para a realização das suas atividades.

Referências

BRASIL. Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília/DF.

CARVALHO, J. C. O. **Orçamento público**: teoria e questões atuais comentadas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CHAVES, R. S. **Auditoria e controladoria no setor público**: fortalecimento dos controles internos – com jurisprudência do TCU. Curitiba: Juruá, 2009.

CLARO, D. P. O complexo agroindustrial das flores sob a ótica da economia dos custos de transação. **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, 1998.

COLAUTO, R. D.; BEUREN, I. M. Coleta, análise e interpretação dos dados. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2006. p. 117-144.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FARINA, E. M. M. Q.; AZEVEDO, P. F.; SAES, M. S. M. **Competitividade**: mercado, estudo e organizações. São Paulo: Ed. Singular, 1997.

FIANI, R. Teoria dos custos de transação. In: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia industrial**: fundamentos teóricos e práticos no Brasil. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2002.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

MARION, J. C.; DIAS, R.; TRALDI, M. C. **Monografia para os cursos de administração, contabilidade e economia**. São Paulo: Atlas, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2008.

MATTOS, L. B. **Efeitos de custos de transação sobre a integração espacial de mercados regionais de carne de frango no Brasil**. 162 f. Tese de Doutorado em Economia Aplicada, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG, 2008.

MEC – Ministério da Educação; SESu – Secretaria de Educação Superior; DIFES – Diretoria de Desenvolvimento das Instituições Federais de Ensino Superior. **Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais**. p. 17. Reuni 2008 – Relatório de Primeiro Ano, Brasília/DF, 30 de outubro de 2009.

MEC – Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/>. Acesso em: 05 abr. 2010.

NUNES, A. O. **Análise da oferta de operadores de transporte multimodal de cargas no Brasil: uma aplicação da teoria dos custos de transação**. 113 f. Dissertação de Mestrado em Transportes Urbanos, Universidade de Brasília, Brasília/DF, 2007.

OLIVEIRA, L. M.; PEREZ JR., J. H.; SILVA, C. A. S. **Controladoria estratégica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PISCITELLI, R. B.; TIMBÓ, M. Z. F. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2006. p. 76-97.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

RUIZ, J. A. **Metodologia científica: guia para eficiência nos estudos**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

SAES, M. S. M. **Estratégias de diferenciação e apropriação da quase-renda na agricultura: a produção de pequena escala**. São Paulo: Annablume, 2009.

SILVA, A. C. R. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, relatórios, monografias, dissertações, teses**. São Paulo: Atlas, 2003.

WILLIAMSON, O. E. **The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting**. New York: Free, 1985.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZYLBERSZTAJN, D. **Estruturas de governança e coordenação do agribusiness: uma aplicação da nova economia das instituições**. 238 f. Tese de Livre Docência, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 1995.

_____ ; SZTAJN, R. **Direito e economia:** análise econômica do direito e das organizações. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2005.