



## Análise Crítica do Modelo de Cálculo dos Custos na Contratação do Serviço Terceirizado: O Caso do Instituto Federal de Mato Grosso

### *Critical Analysis of the Cost Calculation Model in Outsourced Service Contracting: The Case of the Federal Institute of Mato Grosso*

Vera Luzia Dessanti Simoni

Caio César Fernandes Chudzik

Thiago Henrique Leme

**Resumo:** A terceirização de atividades acessórias tem se consolidado como uma das principais ferramentas de flexibilização e gestão de custos estruturais na Administração Pública brasileira, impulsionada pelas reformas gerenciais da virada do século XXI. No entanto, os modelos tradicionais de tomada de decisão e precificação focam exclusivamente nos desembolsos diretos pagos às empresas contratadas, ignorando a existência de custos internos ocultos. O presente estudo tem como objetivo realizar uma análise crítica do modelo de cálculo dos custos na contratação do serviço terceirizado de limpeza e conservação no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso (IFMT), propondo uma metodologia de mensuração dos custos de transação associados à fiscalização contratual. Metodologicamente, a pesquisa ampara-se na abordagem da investigação-ação, com caráter descritivo-exploratório, utilizando análise legislativa, documental e levantamento de dados de remuneração e produtividade de servidores fiscais em treze campi da instituição com referência ao ano de 2017. Os resultados empíricos demonstram que os custos invisíveis de transação com fiscalização geram um impacto financeiro expressivo, variando entre 0,62% e 20,16% sobre o valor nominal dos contratos assinados. Conclui-se que a omissão desses custos nos sistemas de contabilidade gerencial distorce a avaliação de eficiência das contratações públicas, evidenciando a urgência da incorporação dos custos de transação nos modelos regulatórios e nas instâncias decisórias do Estado.

**Palavras-chave:** nova gestão pública; terceirização; custos de transação; fiscalização de contratos; IFMT.

**Abstract:** The outsourcing of ancillary activities has established itself as one of the main tools for flexibility and structural cost management in Brazilian Public Administration, driven by the managerial reforms of the turn of the 21st century. However, traditional models of decision-making and pricing focus exclusively on direct disbursements paid to contracted companies, ignoring the existence of hidden internal costs. This study aims to perform a critical analysis of the cost calculation model in the contracting of outsourced cleaning and maintenance services at the Federal Institute of Education, Science, and Technology of Mato Grosso (IFMT), proposing a methodology to measure transaction costs associated with contract monitoring. Methodologically, the research relies on the action-research approach, with a descriptive-exploratory character, utilizing legislative, documentary, and data collection analysis of the remuneration and productivity of monitoring civil servants across thirteen campuses of the institution with reference to the year 2017. The empirical results demonstrate that the invisible transaction costs associated with monitoring generate a significant financial impact, ranging

from 0.62% to 20.16% of the nominal value of the signed contracts. It is concluded that the omission of these costs in management accounting systems severely distorts the efficiency evaluation of public procurement, highlighting the urgency of incorporating transaction costs into regulatory models and State decision-making processes.

**Keywords:** new public management; outsourcing; transaction costs; contract monitoring; IFMT.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, a Administração Pública brasileira tem passado por profundas transformações estruturais e conceituais, migrando gradativamente de um modelo eminentemente burocrático e autorreferenciado para uma lógica de gestão focada em resultados, eficiência alocativa e otimização dos recursos escassos. Esse movimento, fundamentado nos preceitos da New Public Management (NPM) ou Nova Gestão Pública, trouxe para o seio do aparelho estatal ferramentas e estratégias originárias do setor empresarial privado, dentre as quais se destaca a terceirização (outsourcing) de atividades materiais acessórias e instrumentais (Silva, 2011).

Sob a égide da eficiência e da especialização do trabalho, o Estado passou a transferir a execução material de serviços secundários — como segurança, copeiragem, transporte e, notadamente, limpeza e conservação — para entidades privadas, mediante o instituto da licitação pública. Supõe-se, no arcabouço teórico tradicional das finanças públicas, que essa transferência desonere o orçamento público, flexibilize a gestão de pessoal e permita que as instituições concentrem seus esforços organizacionais em suas atividades-fim, como educação e saúde (Mancebo; Júnior; Léda, 2016).

Contudo, a prática administrativa revela que o processo de terceirização não ocorre de forma isolada nem isenta de ônus institucionais para o ente público contratante. Para além do valor nominal impresso nas faturas mensais pagas às empresas prestadoras de serviço, a Administração Pública precisa mobilizar um robusto aparato burocrático para planejar, licitar, acompanhar e, obrigatoriamente por força de lei, fiscalizar a execução de cada contrato firmado (Costa, 2013). Esse contingente de servidores públicos alocados na gestão e fiscalização de contratos despende tempo produtivo, infraestrutura e recursos que geram despesas significativas para o erário.

Na literatura de custos e na contabilidade gerencial pública, esses dispêndios internos permanecem velados. Os modelos formais de precificação e planejamento, estruturados no âmbito do Poder Executivo Federal por instruções normativas como a IN nº 05/2017 da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPOG), concentram-se estritamente na formação do preço do fornecedor, decomposto em módulos de remuneração, encargos, provisões e lucro (Brasil, 2017). Consequentemente, atribui-se um “valor zero” aos esforços administrativos de controle interno, mascarando o real custo total da terceirização para o Estado.

Essa lacuna contábil e de planejamento reverbera de maneira sensível nas Instituições Federais de Ensino (IFE), as quais experimentaram uma expressiva expansão territorial e de matrículas a partir da instituição da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica pela Lei nº 11.892/2008. O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Estado de Mato Grosso (IFMT) reflete com fidelidade esse cenário de expansão e descentralização administrativa, contando com múltiplos campi espalhados pelo território mato-grossense, cujas demandas por serviços de apoio logístico cresceram exponencialmente, pressionando os limites de despesas correntes autorizadas pelo governo central.

Diante desse contexto, emerge a seguinte problemática: de que maneira os custos internos de transação associados à fiscalização dos contratos de limpeza e conservação impactam o custo real das contratações terceirizadas no âmbito do IFMT? O objetivo geral deste estudo é realizar uma análise crítica do modelo de cálculo de custos na contratação do serviço terceirizado de limpeza no IFMT e propor uma alternativa metodológica de tratamento e mensuração dos custos de transação relativos à fiscalização dos contratos.

Justifica-se a relevância científica e prática deste trabalho pelo ineditismo de desenvolver um instrumental empírico capaz de quantificar financeiramente a atividade de controle e fiscalização orçamentária no serviço público. Ao evidenciar as ineficiências e assimetrias geradas pela omissão dessas variáveis, o estudo fornece subsídios fundamentais para legisladores, órgãos de controle e tomadores de decisão, permitindo avaliar se a terceirização permanece, de fato, como a alternativa mais econômica e eficiente para a gestão pública.

## **CAMINHOS METODOLÓGICOS: A ABORDAGEM DA INVESTIGAÇÃO-AÇÃO NO SETOR PÚBLICO**

A condução de investigações científicas voltadas à resolução de problemas concretos no âmbito da contabilidade gerencial e da administração pública exige a adoção de delineamentos metodológicos que superem a mera contemplação teórica e promovam a intervenção prática e o aprimoramento institucional. Sob essa premissa, o presente estudo caracteriza-se como uma investigação aplicada, de natureza qualitativa e quantitativa, orientada pelo método da investigação-ação (Prodanov; Freitas, 2013).

A escolha da investigação-ação fundamenta-se na necessidade de diagnosticar uma falha de mensuração nos procedimentos internos de custos do IFMT e, simultaneamente, propor uma ferramenta metodológica aplicável à rotina dos gestores, o ciclo básico da pesquisa desdobrou-se em quatro fases interdependentes: o diagnóstico da situação atual das planilhas de contratação, o planejamento da estrutura de apropriação de custos, a execução dos cálculos com dados reais e a avaliação reflexiva do impacto dos custos invisíveis na saúde financeira institucional.

A coleta de dados estruturou-se em duas vertentes complementares: pesquisa documental e pesquisa de campo. A dimensão documental consistiu no exame minucioso da legislação federal aplicável à matéria, com destaque para o Decreto-Lei nº 200/1967, a Lei nº 8.666/1993, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e as diretrizes de produtividade parametrizadas pela Instrução Normativa nº 05/2017-SLTI/MPOG. Adicionalmente, foram analisados os processos de contratação, editais, termos de referência e planilhas de custos e formação de preços dos serviços de limpeza e conservação vigentes no IFMT.

A pesquisa de campo envolveu a aplicação de questionários diagnósticos e a realização de entrevistas semiestruturadas com os servidores públicos formalmente designados via portaria para as funções de fiscais técnicos e gestores de contratos em treze campi da instituição, a saber: Cuiabá - Octayde Jorge da Silva, São Vicente, Cáceres, Bela Vista, Alta Floresta, Rondonópolis, Barra do Garças, Confresa, Campo Novo do Parecis, Juína, Sorriso, Várzea Grande e Pontes e Lacerda. O universo investigado abrangeu a totalidade de servidores envolvidos diretamente na rotina de controle e atesto das faturas do serviço de limpeza de cada unidade.

Para a apuração dos custos da hora trabalhada pelos fiscais, procedeu-se ao levantamento das remunerações dos servidores junto ao Portal da Transparência do Governo Federal, adotando o mês de dezembro de 2017 como referência temporal estável. Os dados brutos foram tabulados e submetidos a tratamento estatístico-descritivo, integrando variáveis de encargos sociais (Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e Risco Ambiental do Trabalho - RAT) e verbas indenizatórias. A mensuração do tempo dedicado às atividades de fiscalização foi ponderada a partir de uma taxa de produtividade útil declarada pelos próprios agentes públicos, gerando quadros comparativos e percentuais de impacto que subsidiaram a análise crítica apresentada a seguir.

## **DESENVOLVIMENTO, ANÁLISE E DISCUSSÃO**

### **Do Modelo Burocrático à Nova Gestão Pública: O Paradigma da Terceirização no Brasil**

A compreensão da dinâmica dos custos no setor público exige o resgate histórico dos modelos de gestão que moldaram o aparelho estatal brasileiro. Ao longo do século XX, o país vivenciou a transição da administração patrimonialista para o modelo burocrático weberiano, instituído a partir da década de 1930 com a criação do DASP. A burocracia trouxe consigo as virtudes da impessoalidade, da legalidade estrita e do controle prévio de processos. Contudo, como assevera Motta (2013), o apego excessivo às normas formais tendeu a gerar disfunções severas, como a autorreferência, a lentidão administrativa e a incapacidade de responder com agilidade às demandas crescentes da sociedade civil.

Como resposta à crise do Estado burocrático e ao estrangulamento fiscal das décadas de 1980 e 1990, emergiu o paradigma da Nova Gestão Pública (New Public

Management). Defendido no Brasil pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) em 1995, o modelo gerencial buscou introduzir mecanismos de mercado, flexibilidade administrativa e o foco na eficiência operacional e na redução de custos no setor público, assemelhando a gestão das instituições estatais às práticas consolidadas na iniciativa privada (Aragão, 1997).

A terceirização despontou como uma das principais estratégias operacionais dessa nova ordem gerencial. Historicamente, o Decreto-Lei nº 200/1967 já sinalizava, em seu artigo 10, § 7º, a importância de desbastar a máquina pública por meio do repasse de atividades executivas para a iniciativa privada. Posteriormente, a Lei nº 5.645/1970 encampou essa premissa ao determinar que as atividades de transporte, conservação, custódia e limpeza deveriam ser preferencialmente objeto de execução indireta (Brasil, 1970).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 resguardou a obrigatoriedade da licitação pública (art. 37, inciso XXI) para a contratação de obras e serviços, matéria regulamentada pela Lei nº 8.666/1993. Com a edição do Decreto nº 2.271/1997 e, posteriormente, com a Instrução Normativa nº 05/2017, consolidou-se a separação rígida entre as atividades finalísticas do Estado — protegidas pelo provimento de cargos efetivos — e as atividades-meio ou materiais acessórias, passíveis de execução indireta por empresas contratadas (Mancebo; Júnior; Léda, 2016).

Sob o ponto de vista fiscal, a terceirização ganhou fôlego adicional com a promulgação da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). O diploma impôs limites estritos para os gastos com pessoal, fixando o teto de 50% da Receita Corrente Líquida para a União. Para evitar que os gestores burlassem a lei substituindo servidores por terceirizados de forma indiscriminada, o art. 18, § 1º, da LRF determinou que os gastos com contratos de terceirização que substituam servidores de cargos extintos devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal” (Brasil, 2000). Cria-se, assim, um tensionamento contínuo entre a necessidade de expansão dos serviços públicos e as amarras legais de contenção de gastos, elevando o gerenciamento de custos à condição de fator crítico para a sobrevivência institucional das autarquias federais.

## **A Contratação de Serviços Terceirizados e os Custos Ocultos de Transação na Fiscalização**

A decisão de terceirizar um serviço na Administração Pública é tradicionalmente amparada pelo princípio econômico de que o mercado consegue ofertar o mesmo serviço a um custo inferior devido à especialização e à escala competitiva. No entanto, a teoria microeconômica tradicional frequentemente desconsidera as fricções inerentes ao processo de contratação. É no bojo da Teoria dos Custos de Transação, desenvolvida originariamente na economia organizacional, que se encontram os fundamentos para desvelar as despesas invisíveis do controle estatal.

Quando o Estado celebra um contrato com uma empresa privada, estabelece-se uma relação de agência, na qual o cidadão (representado pelo governo) atua

como principal e a empresa privada atua como agente (SLOMSKI, 1999). Diante da assimetria de informações e da possibilidade de comportamento oportunista por parte do agente — que pode reduzir a qualidade da limpeza ou descumprir obrigações trabalhistas para maximizar seus lucros —, faz-se indispensável a presença do fiscal de contrato.

A atividade do fiscal é uma exigência cogente prescrita pelo art. 67 da Lei nº 8.666/1993, segundo o qual a execução do contrato deve ser obrigatoriamente acompanhada por um representante da Administração especialmente designado (Brasil, 1993). Conforme detalhado no quadro normativo da IN nº 05/2017, a fiscalização desdobra-se em múltiplas dimensões:

- Fiscalização Técnica: verificação da conformidade da prestação do serviço com as especificações do edital.
- Fiscalização Administrativa: controle do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pela empresa para elidir a responsabilidade subsidiária do Estado.
- Fiscalização Setorial: acompanhamento concomitante nos locais de execução.
- Gestão do Contrato: coordenação dos aspectos administrativos e financeiros do processo.

Toda essa engrenagem de controle consome recursos significativos. Os servidores indicados para a fiscalização precisam interromper suas atividades regulares para conferir folhas de ponto, analisar contracheques, inspecionar a qualidade da limpeza física e lavrar termos de ocorrência. Apesar da complexidade jurídica e do risco patrimonial — haja vista que a fiscalização deficiente pode sujeitar o servidor a responder civil e administrativamente por improbidade em caso de prejuízo ao erário (Costa, 2013) —, as horas de trabalho dedicadas a essa atividade não são mensuradas pelas planilhas oficiais. O tempo gasto com a fiscalização é tratado como se possuísse custo zero, configurando um severo ponto cego na contabilidade gerencial e orçamentária do setor público.

## **Análise Crítica das Planilhas de Custos e o Estudo de Caso no IFMT**

A análise empírica do modelo de cálculo de custos no âmbito do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) revela a dissociação existente entre as ferramentas regulatórias formais e a realidade operacional dos campi. A contratação dos serviços de limpeza e conservação na autarquia adota as diretrizes da IN nº 05/2017, estruturando-se a partir de planilhas que fracionam o preço por metro quadrado com base em produtividades parametrizadas (Módulo de Remuneração, Encargos, Provisões para Rescisão e Insumos) (Brasil, 2017).

Para desvelar os custos de transação historicamente omitidos nessas planilhas, a presente pesquisa investigou a rotina de fiscalização em treze campi do IFMT com referência ao ano de 2017. O primeiro passo consistiu na apuração

rigorosa do custo da hora trabalhada de cada fiscal, cujos componentes de remuneração bruta, verbas indenizatórias e encargos sociais foram extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal, conforme detalhado na estrutura metodológica a seguir:

**Quadro 1 – Composição dos Cálculos de Custo da Hora do Servidor Fiscal.**

| <b>Variável Remuneratória</b> | <b>Critério de Apropriação e Cálculo Fundamentado</b>                                                                                          |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Remuneração Básica Bruta      | Soma das parcelas correspondentes ao cargo efetivo, acrescida de adicionais de qualificação, insalubridade, periculosidade e tempo de serviço. |
| Férias                        | Provisão correspondente a 1/3 do valor da remuneração básica, fracionada mensalmente por 12 meses.                                             |
| 13º Salário                   | Provisão de 1/12 avos incidente sobre a remuneração básica bruta ponderada.                                                                    |
| Verbas Indenizatórias         | Auxílio-alimentação, auxílio-transporte, assistência pré-escolar e participação da União nos planos de saúde.                                  |
| Encargos Sociais (RPPS/RAT)   | Contribuição patronal do Governo para o Regime Próprio de Previdência no valor estrito de 22% (20% RPPS e 2% Risco Ambiental do Trabalho).     |

**Fonte:** Elaborado com base em dados do Portal da Transparência (2018).

Para determinar o custo real da hora útil, dividiu-se a remuneração totalizada por 174 horas mensais (jornada padrão de 40 horas semanais multiplicada pelo fator de 4,35 semanas por mês). Considerando que os servidores desempenham múltiplas tarefas além da fiscalização, aplicou-se uma taxa de tempo útil produtivo estimada em 80%, resultando em uma jornada líquida de 139,20 horas trabalhadas por mês, conforme validação empírica junto aos agentes públicos (Quadro 2).

**Quadro 2 – Metodologia de Cálculo do Custo Horário Efetivo.**

|                                                                                                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Custo da Hora Trabalhada = [Remuneração Bruta + Provisões + Indenizações + RPPS (22%)] / 139,20 horas |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Fonte:** Elaborada pela autora (2018).

Com a consolidação do valor da hora de cada servidor, efetuou-se o cruzamento com o tempo mensal efetivamente dedicado às rotinas de conferência e ateste dos serviços de limpeza e conservação. O resultado desse levantamento descortinou uma expressiva variabilidade no impacto dos custos de transação sobre o valor nominal dos contratos firmados pelo IFMT, evidenciando distorções gerenciais profundas na Rede Federal, como sintetizado no Quadro 3:

**Quadro 3 – Comparativo entre Custos Contratuais Nominais e Custos Ocultos com a Fiscalização Mensal (Dados de 2017).**

| Nº | Campus Investigado      | Custo do Contrato/Mês (R\$) | Custo com Fiscalização/Mês (R\$) | Custo Total Real (R\$) | Impacto da Fiscalização (%) |
|----|-------------------------|-----------------------------|----------------------------------|------------------------|-----------------------------|
| 1  | Campus Cuiabá - Octayde | 122.453,77                  | 759,40                           | 123.213,17             | 0,62%                       |
| 2  | Campus São Vicente      | 34.356,36                   | 2.809,67                         | 37.166,03              | 7,56%                       |
| 3  | Campus Cáceres          | 50.524,80                   | 737,48                           | 51.262,28              | 1,44%                       |
| 4  | Campus Bela Vista       | 23.454,60                   | 5.232,80                         | 28.687,40              | 18,24%                      |
| 5  | Campus Alta Floresta    | 17.728,85                   | 427,80                           | 18.156,65              | 2,36%                       |
| 6  | Campus Rondonópolis     | 20.549,20                   | 5.187,44                         | 25.736,64              | 20,16%                      |
| 7  | Campus Barra do Garças  | 31.195,19                   | 3.763,80                         | 34.958,99              | 10,77%                      |
| 8  | Campus Confresa         | 37.605,41                   | 352,64                           | 37.958,05              | 0,93%                       |
| 9  | Campus Campo Novo       | 21.391,93                   | 950,94                           | 22.342,87              | 4,26%                       |
| 10 | Campus Juína            | 25.448,86                   | 515,04                           | 25.963,90              | 1,98%                       |
| 11 | Campus Sorriso          | 35.347,44                   | 4.520,52                         | 39.867,96              | 11,34%                      |
| 12 | Campus Várzea Grande    | 10.406,73                   | 157,12                           | 10.563,85              | 1,49%                       |
| 13 | Campus Ponte e Lacerda  | 31.493,55                   | 955,60                           | 32.449,15              | 2,94%                       |

**Fonte: Elaborado com base nos dados empíricos da pesquisa (2018).**

A análise detida do Quadro 3 revela que o impacto financeiro da fiscalização varia drasticamente de 0,62% a 20,16% em relação ao valor nominal faturado pelas empresas prestadoras de serviço. O dado mais alarmante reside na constatação de que os custos com fiscalização não guardam relação de proporcionalidade direta com o tamanho do contrato ou com o número de funcionários terceirizados alocados na unidade.

O caso do Campus Cuiabá - Octayde Jorge da Silva ilustra perfeitamente essa assimetria. Sendo a maior unidade do IFMT, com 35 postos de trabalho terceirizados de limpeza e um desembolso contratual superior a R\$ 122 mil mensais, apresentou o menor impacto percentual de fiscalização da amostragem (0,62%).

Esse fenômeno decorre da centralização das rotinas administrativas na figura de um único fiscal e seu substituto, diluindo o custo fixo de controle sobre um montante contratual vultoso.

Em sentido diametralmente oposto, as unidades de menor porte ou de implantação mais recente experimentam o fenômeno da deseconomia de escala no controle. O Campus Rondonópolis apresentou o maior impacto relativo (20,16%), despendendo mais de R\$ 5.100,00 mensais com a máquina de fiscalização para monitorar um contrato de R\$ 20.549,20 composto por apenas 11 funcionários terceirizados. Cenário semelhante foi mapeado no Campus Cuiabá Bela Vista, onde o custo invisível de controle atingiu 18,24% do valor nominal da fatura.

Esses achados empíricos evidenciam que a estrutura de governança interna exigida pela legislação federal impõe um pesado ônus financeiro fixo às unidades descentralizadas, independentemente da densidade do objeto monitorado. Ao ignorar essa variabilidade e omitir tais despesas dos relatórios de execução orçamentária, a contabilidade tradicional impede que o IFMT identifique gargalos operacionais e avalie, com o rigor científico necessário, a real eficiência de sua política de desoneração estrutural.

## **Proposição de Instrumento de Mensuração para os Custos de Transação e Controle Contratual**

Os resultados descortinados no estudo de caso ratificam a urgência de dotar a Administração Pública de instrumentos contábeis que superem as limitações do modelo burocrático e operacionalizem as premissas da Nova Gestão Pública. Atribuir um valor nulo a atividades que consomem até um quinto do valor contratual primário de uma unidade constitui um grave erro de diagnóstico gerencial.

Para solucionar essa lacuna, este estudo propõe a incorporação formal de uma Matriz de Custos de Transação de Fiscalização nos processos de planejamento de contratações do IFMT. Esse instrumento gerencial visa mapear o tempo estimado de dedicação das equipes de fiscalização e o seu respectivo custo financeiro por hora útil antes da publicação do edital, operando de forma integrada ao Estudo Técnico Preliminar (ETP) exigido pelas normas de licitação.

A inclusão dessa variável altera o cálculo clássico de eficiência econômica da terceirização, o qual se limitava à seguinte equação restritiva:

Decisão de Terceirizar = Custo de Execução Interna > Valor Nominal do Contrato.

Com a ferramenta de custos de transação proposta, a fórmula passa a exigir a completude dos fatores de fricção administrativa:

Decisão de Terceirizar Real = Custo de Execução Interna > Valor Nominal do Contrato + Custo de Transação com Fiscalização

A aplicação prática dessa nova modelagem permitirá aos gestores do IFMT antecipar se a descentralização de contratos em unidades de menor porte é economicamente viável ou se o compartilhamento de fiscais regionais — ou mesmo

a centralização de rotinas administrativas de controle em polos estratégicos — trará maior racionalidade orçamentária. A transparência conferida pela apuração dos custos de transação atua, portanto, como uma salvaguarda gerencial, impedindo que o imperativo da eficiência formal de mercado se converta em ineficiência real e desperdício de recursos humanos no interior do aparelho estatal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação sistemática do modelo de cálculo de custos na contratação de serviços terceirizados no Instituto Federal de Mato Grosso permitiu evidenciar de forma robusta e empírica as limitações e assimetrias que permeiam o planejamento e a contabilidade gerencial na Administração Pública brasileira contemporânea. O exame crítico do estudo de caso revelou que o paradigma da terceirização, introduzido sob o manto da Nova Gestão Pública como vetor incontestável de eficiência e redução de custos estruturais, traz consigo uma pesada carga de despesas internas ocultas que têm sido reiteradamente desconsideradas nos processos de tomada de decisão do Estado.

A apuração metodológica realizada junto aos treze campi do IFMT demonstrou que a atividade de fiscalização contratual — longe de possuir um custo nulo ou desprezível — gera impactos financeiros severos sobre o erário, alcançando a marca alarmante de até 20,16% do valor nominal dos contratos nas unidades menores. A constatação de que o custo de controle é assimétrico e penaliza severamente as estruturas descentralizadas por deseconomia de escala deita por terra a premissa de que a terceirização é linearmente vantajosa em qualquer cenário institucional.

Verifica-se, por conseguinte, que o legislador e os órgãos reguladores federais concentraram-se excessivamente na normatização das planilhas de formação de preços do fornecedor privado, relegando ao esquecimento os custos de transação e a mobilização da força de trabalho dos servidores públicos alocados no controle. Essa omissão distorce a avaliação da eficiência alocativa do orçamento, uma vez que os portais de transparência e os relatórios de gestão contábil continuam a reportar apenas os desembolsos diretos das faturas de serviços terceirizados.

Como contribuição original, este estudo demonstrou a viabilidade técnica de quantificar, apropriar e lançar os custos de transação associados à rotina administrativa de fiscalização, fornecendo um instrumental gerencial perfeitamente replicável em outras instituições da Rede Federal de Ensino e em diversas esferas do Poder Executivo. A incorporação dessa metodologia de mensuração nos estudos de viabilidade técnica e preliminares de contratação constitui um passo indispensável para assegurar a higidez das contas públicas, mitigar os conflitos de agência e elevar o controle interno ao nível de excelência exigido pelo regime de responsabilidade fiscal do país.

Como desdobramento deste trabalho, sugere-se a realização de investigações futuras que estendam a aplicação dessa modelagem de custos de transação para outras categorias de serviços terceirizados continuados de grande impacto, como

segurança patrimonial e tecnologia da informação. Recomenda-se, outrossim, o desenvolvimento de estudos que analisem o impacto da implementação das recentes rotinas de registro por centros de custos integradas ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), avaliando se as novas ferramentas do Tesouro Nacional lograrão êxito em capturar com fidedignidade as variáveis invisíveis de controle descortinadas nesta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ARAGÃO, Maria Cecília de. **Modernização administrativa e o modelo gerencial: a introdução de critérios de eficiência no setor público**. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciência das finanças**. 19. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br). Acesso em: 31 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970**. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1970. Disponível em: [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br). Acesso em: 31 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br). Acesso em: 31 jul. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br). Acesso em: 31 jul. 2026.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: [planalto.gov.br](http://planalto.gov.br). Acesso em: 31 jul. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta por escopo ou continuados no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: MPOG, 2017. Disponível em: [www.gov.br](http://www.gov.br). Acesso em: 31 jul. 2026.

COSTA, Nelson Nery da. **Fiscalização e gestão de contratos na administração pública: doutrina, jurisprudência e prática**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MANCEBO, Deise; JÚNIOR, João dos Reis Silva; LÉDA, Maria Fátima. **A terceirização no ambiente das universidades federais brasileiras: precarização do trabalho e impactos institucionais**. São Paulo: Xamã, 2016.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da administração pública e o modelo gerencial: limites e perspectivas das reformas organizacionais**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2013.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias. **Contabilidade pública: uma abordagem da administração financeira pública**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

SILVA, Amelia Cristina Ferreira da. **A introdução de novos mecanismos de gestão pública e a mensuração de custos: a perspectiva da Nova Gestão Pública**. Porto: ISCAP, 2011.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de contabilidade pública: um enfoque na contabilidade gerencial**. São Paulo: Atlas, 1999.