

**UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS – UNISINOS  
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS  
NÍVEL MESTRADO**

**DAIANE FRAGA DA SILVA**

**INTERNALIZAÇÃO E EXTERNALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO RIO  
GRANDE DO SUL: ESTUDO DA REVERSÃO DE CONTRATOS**

**Porto Alegre - RS**

**2023**

DAIANE FRAGA DA SILVA

**INTERNALIZAÇÃO E EXTERNALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO RIO  
GRANDE DO SUL: ESTUDO DA REVERSÃO DE CONTRATOS**

Projeto de Dissertação apresentado como requisito parcial a qualificação de Mestrado pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Marian Carvalho

Porto Alegre - RS

2023

S586a Silva, Daiane Fraga da.  
Internalização e externalização de serviços públicos no Rio Grande do Sul : estudo da reversão de contratos / Daiane Fraga da Silva. – 2023<sup>4</sup>.  
54 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, 2023<sup>4</sup>.

“Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Marian Carvalho”.

1. Contrato. 2. Externalização. 3. Internalização. I. Título.

CDU 657

[Dados Internacionais de Catalogação na Publicação \(CIP\)](#)  
[\(Bibliotecária: Amanda Schuster – CRB 10/2517\)](#)

DAIANE FRAGA DA SILVA

**INTERNALIZAÇÃO E EXTERNALIZAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO RIO  
GRANDE DO SUL: ESTUDO DA REVERSÃO DE CONTRATOS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis: Controle de Gestão, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS

Orientador: Prof. Dr. Alexsandro Marian Carvalho

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. MAGNUS DOS REIS (UNISINOS)

---

Prof. Dr. ROBERTO FROTA DECOURT (UNISINOS)

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. TACIANA MARETH (UNISINOS)

---

Prof. Dr. ALEXSANDRO MARIAN CARVALHO (Orientador)

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, pela vida e por me proporcionar a percepção dos dons do Espírito Santo nos momentos em que precisei de força, energia e coragem para superar os obstáculos encontrados.

Aos meus filhos, Felipe e Herick, meus pais Carlos e America, e à minha irmã, Daniela, por tudo que representam em minha vida. Pelo incentivo e amor transmitidos sem medir esforços, por estarem sempre presentes nos acontecimentos que marcaram minha vida.

Ao orientador Prof. Dr. Alexsandro Marian Carvalho, pelo valioso auxílio e dedicação prestados, que, sem dúvida, contribuíram muito para enriquecer o conteúdo desta dissertação. A todos os demais professores que me auxiliaram nesta etapa conclusiva do Mestrado.

À Prefeitura Municipal de Nova Santa Rita, na pessoa do Sr. Rodrigo Amadeo Battistella, que sempre manifestou apoio e compreensão, durante todo o curso.

Aos amigos que, direta ou indiretamente, fizeram-se presentes no decorrer desta conquista.

## RESUMO

Embora a externalização para a prestação privada de serviços públicos seja comum, as reversões destas prestações para a pública também são comuns. Como fonte empírico, analisou-se dados secundários para explorar a dinâmica de contratação das Prefeituras Municipais, dos municípios gaúchos. Usou-se dados públicos disponíveis nas plataformas do Portal da Transparência dos municípios, do Estado do Rio Grande do Sul e Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Em especial, desde 2017 o Tribunal coleta informações a respeito de licitações municipais e de seus contratos administrativos. O que proporciona uma base de dados sólida e ampla nas dimensões amostral (todos os municípios) e temporal (período de 2017 a 2022). Para então identificar quais fatores estão relacionados à reversão desses contratos externalizados nos municípios do estado do Rio Grande do Sul. Diante disso a análise de diagnóstico foi baseada no desenvolvimento de modelos econométricos, com a variável dependente de reversão de contratos. Nas suas variáveis independentes, nas características dos contratos descritas pela variável de gestão e financeira. Por último a variável de controle, com as características dos municípios especificada pela população e mesorregião. A pesquisa se deu em quase 100 municípios, em um total de 40.670 contratos de prestação de serviços públicos, na análise do modelo econométrico, para essa pesquisa, o que ficou mais promissor foi o modelo de robustez com todos os seus testes, para a interpretação aplicamos as relações de significância e coeficientes, para então saber quais seriam as implicações no serviço público, em cada variável. O estudo demonstra que há uma tendência baixa de reversão dos contratos, alguns dos fatores que pode levar a isso, seria o valor do contrato, quanto mais baixo, mais facilmente é a reversão, assim como o tempo, quanto menos tempo a empresa tem de contrato com o município, a probabilidade de reversão do serviço é maior.

**Palavras-chave:** Contrato, Externalização, Internalização.

## **ABSTRACT**

Although outsourcing to private provision of public services is common, reversions of these services to public provision are also common. As an empirical source, secondary data was analyzed to explore the hiring dynamics of Municipal Governments, in the municipalities of Rio Grande do Sul. Public data available on the Transparency Portal platforms of the municipalities, the State of Rio Grande do Sul and the Court of Auditors of the State of Rio Grande do Sul were used. In particular, since 2017 the Court has been collecting information regarding municipal and public tenders, their administrative contracts. This provides a solid and broad database in the sample (all municipalities) and temporal (period from 2017 to 2022) dimensions. To then identify which factors are related to the reversal of these externalized contracts in the municipalities of the state of Rio Grande do Sul. Given this, the diagnostic analysis was based on the development of econometric models, with the dependent variable of contract reversal. In its independent variables, in the characteristics of the contracts described by the management and financial variable. Finally, the control variable, with the characteristics of the municipalities specified by population and mesoregion. The research took place in almost 100 municipalities, in a total of 40,670 public service provision contracts, in the analysis of the econometric model, for this research, what was most promising was the robustness model with all its tests, for the interpretation we applied the significance relationships and coefficients, to then know what the implications would be for public service, in each variable. The study shows that there is a low tendency for contract reversal, some of the factors that can lead to this would be the value of the contract, the lower it is, the easier it is to reverse, as well as time, the less time the company has to contract with the municipality, the probability of service reversal is greater.

Keywords: Contract, Externalization, Internalization

## LISTA DE FIGURAS

1	Evolução n° Contratos.....	36
2	N° de Contratos por Mesorregião.....	37
3	Demonstrativo de Contratos com Prorrogação de Prazo .....	39
4	Demonstrativo de Custeio dos Serviços.....	39



## LISTA DE QUADROS

1	Classificação de Mesorregiões e Quantidade de Contratos.....	27
2	Taxa de Custeio .....	40
3	Validação Cruzada K.....	42
4	Modelo de Relações.....	44

## LISTA DE SIGLAS

CNM	Confederação Nacional dos Municípios
AIC	Critério de Informação de Akaike
BIC	Critério de Informação Bayesiano
ECT	Empresa de Correios e Telégrafos
FIN	Financeira
GES	Gestão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
PAD	Programa Autenticador de Dados
REV	Reversão de Contrato
TCC	Teoria dos Custos de Transação

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	TEMA E CONTEXTUALIZAÇÃO.....	12
1.2	DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	13
1.3	PROBLEMA.....	13
1.4	OBJETIVOS.....	13
1.4.1	Objetivo Geral.....	13
1.4.2	Objetivos Específicos.....	13
1.5	JUSTIFICATIVA.....	14
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E EMPÍRICA.....	16
2.1	MARCOS LEGAIS E NORMATIVAS NA EXTERNALIZAÇÃO E INTERNALIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA GESTÃO PÚBLICA.....	16
2.2	CONTABILIDADE DO CONCORRENTE.....	19
2.3	TEORIA DOS CUSTOS DE TRANSAÇÃO (TCT).....	20
2.4	EXTERNALIZAÇÃO X INTERNALIZAÇÃO.....	23
3	METODOLOGIA.....	27
3.1	POPULAÇÃO E AMOSTRA.....	27
3.2	DADOS: COLETA E PREPARAÇÃO.....	28
3.3	VARIÁVEIS.....	31
3.3.1	Variável Dependente: Reversão de Contrato (REV).....	32
3.3.2	Variáveis Independentes: Características dos Contratos.....	32
3.3.3	Variáveis de Controle: Características dos Municípios.....	33
3.4	MODELO ECONOMETRICO.....	34
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	36
4.1	ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS.....	36
4.2	ANÁLISE DO MODELO ECONOMETRICO.....	40
4.2.1	Modelo Robustez.....	41
4.2.2	Interpretação e Significância dos Coeficientes:.....	44
4.2.3	Implicações ao Serviço Público:.....	48
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	51
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	53

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 Tema e contextualização

Com o objetivo de reduzir custos e especializar os serviços, a administração pública vem adotando há décadas as práticas de externalização de serviços públicos. Longe do consenso, tem estudo (Somnath et al., 2021) que apresenta vieses diferentes no que tange esta prática. De um lado, trabalhos apontam os benefícios, em especial, pela transferência/redução dos custos e o aumento da qualidade dos serviços prestados. E, por outro, pesquisas, como de Eckersley, P., & Ferry, L. (2020), acenam que as dificuldades no planejamento e o controle dos processos são fatores que relativizam a sua validade.

Para Warner e Hefetz (2012), as autoridades locais, abordam a privatização como pragmática, focada em experimentar novas formas de prestação de serviços em busca de eficiência de custos de maior qualidade de serviço. Essa abordagem, de acordo com Jansson (2020), leva os gestores a explorar tanto a externalização como a sua reversão (internalização) quando um esforço de contratação não produz os resultados esperados.

Pesquisa recentes, como Hanna et al. (2021) e Berlin et al. (2022), associam esta dinâmica à mudança de comportamento entre atores públicos e privados na produção de serviços. Diante do amplo espectro das possíveis relações entre tais agentes, os resultados obtidos são variados. Mesmo estudos que aplicam meta-análise (Voorn, 2021 e Bel, 2022) não conseguiram extrair conclusões definitivas sobre os motivos. Porém, eles apontam que custos de transação, gestão de mercado, monitoramento e interesses políticos mostraram ter alguma importância para a decisão de manter o contrato ou revertê-lo.

Neste contexto, o propósito dessa pesquisa é ampliar os conhecidos acerca do fenômeno da internalização. Em especial, baseado num estudo empírico longitudinal nos municípios gaúchos, investigar como os perfis municipais no que tange os contratos determinam a remunicipalização dos serviços.

## **1.2 Delimitação do Tema**

Remunicipalização de Serviços

## **1.3 Problema**

Com base nesse contexto, foi gerada a seguinte questão de pesquisa: Quais fatores estão relacionados à reversão de contratos externalizados nos municípios do Rio Grande do Sul?

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo Geral**

Determinar os fatores relacionados a reversão de contratos externalizados nos municípios do Rio Grande do Sul.

### **1.4.2 Objetivos Específicos**

Para obtenção da resposta perante a questão abordada, são tidos como objetivos específicos:

- ✓ Identificar as características dos contratos de prestação de serviços nos municípios.
- ✓ Desenvolver um modelo que relacione as variáveis remunicipalização de serviços, características dos contratos e características dos municípios.
- ✓ Avaliar a relação existente entre remunicipalização de serviços e características dos contratos.

## 1.5 Justificativa

Apesar de ter muitas pesquisas sobre externalização, suas causas e efeitos, a internalização de serviços públicos dos órgãos governamentais não tiveram, em termos proporcionais, tantas coberturas em pesquisas anteriores. Mesmo diante de um contexto global atual em que o nível de contratação reversa é igual ao nível de novas contratações (Lobina e Wegmann, 2020).

Os estudos que tentaram identificar os motivos da internalização nos governos locais investigaram uma série de fatores explicativos (Bel & Fageda, 2009; Bel et al., 2018; Ekebom, 2018; Elinder & Jordahl, 2013; Fernandez, Ryu, & Brudney, 2008; Johansson, 2008; 2015; Shakirova, 2019; Warner & Hefetz, 2012; Zeemering, 2018). Embora alguns estudos mencionem motivos de ideologia política e/ou grupos de interesse para o fornecimento de serviços públicos (Elinder & Jordahl, 2013; Fernandez limet al., 2008), a maioria enfatiza fatores econômicos, como restrições fiscais e esforços para melhorar a eficiência econômica (Bel & Fageda, 2009; Bel et al., 2018; Ekebom, 2018; Hefetz & Warner, 2004; Johansson, 2008; 2015; Shakirova, 2019; Warner & Hefetz, 2012; Zeemering, 2018).

Entre os principais achados, tais pesquisas apontam que a internalização faz parte de uma estratégia mais ampla de gestão de mercado para garantir a escolha social e o equilíbrio entre o mercado e os interesses dos cidadãos. Em mais detalhes, os resultados pró privatização indicam uma forma superior de prestação de serviços. Por outro lado, os contra privatização levantam preocupações sobre a falta de economia de custos e desafios de gestão/mercado.

Desta maneira, de acordo com Fenwick & Johnston (2022), a externalização e/ou internalização de serviços, por utilizar mecanismos de mercado, possui explicações de origem nas áreas de economia, finanças e gestão. Da economia destacam-se os custos de transação e as características do mercado. Os custos de transação (Lioliou & Willcocks, 2018) apontam para particularidades dos serviços (nível do conhecimento técnico e a dificuldade de monitoramento de contratos). Os mercados locais enfrentam diferentes condições e, conseqüentemente, níveis de competição de contratação distintos (Mori, 2019). Em termos das finanças, a principal motivação para a contratação é reduzir custos. Capturado, por sua vez, pelas despesas dos governos locais (Téllez, Geli, Benito & Pérez, 2022). A gestão desempenha um papel importante

visto que é responsável pela elaboração, monitoramento e gerenciamento dos contratos (Damanpour, Magelssen & Walker, 2020). Além, é claro, de ser responsável pela satisfação do cidadão.

No Brasil, a Confederação Nacional dos Municípios - CNN (Alves, 2010), identificou que a externalização ganhou espaço significativo, no setor público. Isso porque grandes responsabilidades estão sendo atribuídas a municípios, num claro descompasso entre encargos e recursos. O que leva os gestores municipais a enxugarem a máquina pública. Em particular, por manterem seus esforços cada vez mais focalizados na atividade fim da administração, adotando a prática da externalização para as atividades meio. De acordo com pesquisa efetuada pela própria CNN em 2018, 69,5% dos municípios brasileiros possuíam algum tipo de serviço externalizado, enquanto 28,3% não tem nenhum tipo de serviços externalizados, os outros 2,3% não responderam. Desses serviços geralmente destacam-se serviços de conservação, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, além dos serviços de transportes, informática e manutenções. Diferente de outros países, não há registro (até onde foi possível esgotar a literatura e endereços eletrônicos públicos) de metodologia de controle das internalizações dos serviços públicos nos governos locais.

As pesquisas empíricas destinada a internalização de serviços utilizando dados brasileiros são escassas. Em verdade, os poucos estudos delimitam-se, majoritariamente, a serviços e/ou órgãos específicos para casos únicos. No entanto, um estudo de múltiplos casos para a remunicipalização de serviços envolvendo uma ampla diversidade de municípios e serviços ao longo do tempo não foi detectado na literatura.

Oportunamente, diante do limitado entendimento do fenômeno das internalizações de serviços no setor público brasileiro, este projeto destina-se a investigar os fatores relacionados a reversão de contratos externalizados nos municípios do Rio Grande do Sul. Para tanto, pretende-se desenvolver uma metodologia que sistematize a relação entre contratação reversa e as características dos contratos enquanto serviços, mercado, gestão e finanças dos municípios.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E EMPÍRICA**

Neste capítulo apresentam-se cinco seções que destacam os estudos nos quais se apoia a pesquisa. A primeira seção é destinada a apropriação de conceitos que tratarão dos Marcos Legais e Normativas na Externalização e Internalização de Serviços na Gestão Pública associados a Teoria dos Custos de Transação. As seções 2.2 e 2.3, relata sobre a Contabilidade do Concorrente e Teoria dos Custos de Transação. A seção 2.4 trará uma revisão de literatura ao que diz respeito aos processos de Externalização versus Internalização.

### **2.1 Marcos Legais e Normativas na Externalização e Internalização de Serviços na Gestão Pública**

Os governos externalizam para alcançar a eficiência econômica, concentram-se em sua competência central, cumprem a ideologia política ou facilitam o gerenciamento de unidades e processos (Hodge, 2000).

No entanto na área pública isso não é tão simples assim e embora a questão das externalizações no Brasil ter seu marco inicial com a promulgação do Decreto Lei nº 200 em 1967, que dispôs sobre a organização da administração federal e estabeleceu diretrizes para a reforma administrativa, foi somente em 1974 que a questão das externalizações foi regulamentada com o advento da Lei 6019. A partir da década de 1990, a fim de buscar maior economia e otimização de resultados por intermédio da prestação de serviços especializados, a administração pública brasileira passou a utilizar-se de maneira sistemática da externalização como um conceito basilar para a nova reforma administrativa.

A Lei 8666/1993 por sua vez regulamento, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. “Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada” (PARAGRAFO ÚNICO, ART.2º, LEI 8666/1993).



Já o Decreto 9507, que tendo em vista o disposto no § 7º do art. 10 do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, e na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, vedou as seguintes situações como forma de externalização.

Art. 3º Não serão objeto de execução indireta na administração pública federal direta, autárquica e fundacional, os serviços:

I - que envolvam a tomada de decisão ou posicionamento institucional nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle—

II - que sejam considerados estratégicos para o órgão ou a entidade, cuja terceirização possa colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologias;

III - que estejam relacionados ao poder de polícia, de regulação, de outorga de serviços públicos e de aplicação de sanção; —

IV - que sejam inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou da entidade, exceto disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

§ 1º Os serviços auxiliares, instrumentais ou acessórios de que tratam os incisos do caput poderão ser executados de forma indireta, vedada a transferência de responsabilidade para a realização de atos administrativos ou a tomada de decisão para o contratado (Brasil, Decreto N°9507/2018)

Considerando que o desenvolvimento econômico e social de um país está diretamente relacionado com a gestão orçamentária e financeira do Setor Público, para tanto, a destinação de recursos de forma eficiente e efetiva pode ser determinante.

Diante da necessidade de uma mentalidade voltada para o planejamento e eficiência dos recursos, no ano de 2000, o Brasil promulgou a Lei 101/2000, chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade e transparência da Gestão Fiscal.

Desde lá, a LRF vem sendo considerada a principal ferramenta de gestão, controle e transparência pública. Lator (2018), enfatiza a necessidade de controles do setor público, a fim de gerenciar os custos das políticas públicas e qualidade dos serviços prestados.

O planejamento na administração pública envolve a elaboração, aprovação e execução de três instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Contudo, apenas executar esses instrumentos de planejamento não garante que a administração cumpra com seu papel, pois é necessário que isso seja feito de forma eficiente. Nesse sentido, Bezzerra Filho (2013), destaca “considerando-se que os recursos públicos são escassos, é possível deduzir que a economicidade é refletida no grau de eficiência do gestor, sendo este um indicador para avaliação de desempenho, e aquela, uma

condição inerente à forma de condução de gestão”. Assim, pode-se dizer que para aplicar de forma eficiente os recursos públicos, é necessário, primeiramente, conhecer os custos dos serviços prestados.

Por sua vez, Castro (2008), enfatiza que “a contabilização do orçamento tem para o setor público a mesma função da contabilidade de custos para o ramo privado, visto que enquanto na esfera privada busca-se registrar os custos dos produtos, na esfera pública registra-se o custo das ações desenvolvidas para atender aos cidadãos”.

Ainda que exista uma legislação trazendo a obrigatoriedade e o respaldo para aplicação da contabilidade de custos no setor público e que o ordenamento sobre custos na gestão pública não seja uma temática recente, pode-se dizer é menos ainda de fácil aplicação. “Intuitivamente, como no setor privado, parece que o custeio das políticas públicas está no entrelaçamento, se não na soma da mão de obra, materiais e equipamentos, bem como custos indiretos” (Lautor, 2018, p.208). De forma geral, no âmbito público, as maiores dificuldades estão na seleção dos custos relevantes e na escolha de um sistema de custeio adequado, visto que existe um certo grau de externalidades dispendiosas e difíceis de serem mensuradas e previstas, mas que devem compor o custo das políticas públicas. “Como o setor público lida com o dinheiro público e como sua gestão se relaciona com a vitalidade democrática, assume-se implicitamente que este deve se basear no custeio por absorção, onde todos os custos, incluindo investimentos iniciais, custos ocultos irre recuperáveis, são contabilizados” (Lautor, 2018, p.208).

Figueiredo e Nóbrega (2001, p. 53), lembram que é histórica a fragilidade dos controles de custos nas três esferas da Administração Pública brasileira, não havendo controle, por exemplo, qual o custo/ano de um aluno matriculado na rede pública, ou mesmo do atendimento em um hospital. Afirma, ainda, que “tais informações são fundamentais para o planejamento, municipal, sobretudo para a melhoria dos serviços públicos prestados a população” e que “a utilização de um moderno sistema de custos pode contribuir em muito para a melhoria da qualidade desses serviços”.

Considerando que a lógica do controle de custos nos serviços públicos também implica que o resultado das políticas públicas seja, antecipada, atribuindo-se uma métrica relacionada aos objetivos. Na prática o que ocorre é que para cada programa previsto pelos governos, são atribuídos metas físicas e financeiras ideais, e através

da medição e acompanhamento dessas é que a eficiência da política pública pode ser verificada.

## **2.2 Contabilidade do Concorrente**

De acordo com a Lei 8.666/93, a celebração de contratos com terceiros na Administração Pública deve ser precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação. As licitações, teoricamente, servem para dar oportunidade a todos os agentes interessados em comercializar produtos com a Administração Pública de participarem do processo, enquanto cabe à Administração escolher a proposta que seja mais conveniente para resguardar o interesse público. Sendo assim, a administração pública tem papel importante na análise e escolha de seus fornecedores. Da mesma forma é seu papel garantir processos licitatórios transparentes, proporcionando aos fornecedores o direito a uma concorrência aberta e justa.

Assim, partindo do pressuposto que a eficiência econômica produzida pela concorrência é uma premissa fundamental subjacente à prática da contratação governamental, estratégias que envolvam o desenvolvimento de ferramentas adequadas que permitam às empresas analisarem e determinarem sua posição em um mercado competitivo tornam-se essenciais. Ojra (2021), destaca que uma empresa precisa coletar informações contábeis dos concorrentes pois isso lhe permitirá competir de forma mais eficaz com seus rivais. “As organizações que visam aumentar sua competitividade e desempenho devem não apenas desenvolver, mas também implementar políticas e procedimentos internos, como contabilidade gerencial estratégica, que sejam consistentes com suas estratégias de negócios e levem em conta as mudanças nas demandas competitivas, isso permitirá que a ferramenta de contabilidade gerencial estratégica seja efetivamente usada para impulsionar o sucesso corporativo” Ojra (2021, p.2).

Com o objetivo de facilitar a coleta e análise de informações contábeis focadas no concorrente no contexto da contabilidade gerencial estratégica, foi desenvolvido o termo contabilidade concorrente. “A contabilidade dos concorrentes compreende a análise das informações da contabilidade relativas aos concorrentes. Supõe-se, assim, obter uma visão detalhada de sua situação atual de custos e finanças,

determinar sua própria posição competitiva e prever o comportamento estratégico futuro dos concorrentes. Acima de tudo, a avaliação dos dados contábeis internos e externos que devem ser realizados na contabilidade concorrente exige um alto grau de conhecimento analítico e técnico” Heinen, KC, & Hoffjan, A. (2005. P. 2).

De acordo com Ojra (2021) e Heinen, KC, & Hoffjan, A. (2005), três formas de ferramentas de contabilidade da concorrência são descritas na literatura, avaliação de custos da concorrência, monitoramento da posição do concorrente no mercado competitivo e avaliação de desempenho do concorrente. “Acompanhamento da posição competitiva envolve ampla análise da concorrência que, além de participação de mercado, inclui também faturamento, retorno sobre vendas, volume e custo por item, preço por item e fluxo de caixa, utilização da capacidade, liquidez e disponibilidade de recursos para concorrentes essenciais. Avaliação do concorrente com base em demonstrações financeiras publicadas é a análise numérica das informações financeiras publicadas como parte da avaliação das fontes de vantagens competitivas dos concorrentes” Heinen, KC, & Hoffjan, A. (2005. P.3).

No que diz respeito a avaliação dos custos da concorrência, pode-se afirmar que essa técnica é de extrema importância, e que por si só ela poderá gerar várias opções estratégicas. Uma vez que identifica uma desvantagem do custo próprio em relação ao custo do concorrente, é possível avaliar possíveis ameaças a longo prazo, onde pode-se avaliar num estágio inicial a composição dos custos próprios e estabelecer estratégias para que se consiga melhor posição perante os concorrentes ou ainda optar por não participar de concorrências que não seriam vantajosas e que podem prejudicar a reputação e conduta da empresa. Sendo assim, a Internalização é uma decisão gerencial de abandonar a externalização e trazer a prestação de serviços de volta internamente (Greve, 1995).

Nesse sentido, usar técnicas de avaliação da contabilidade do concorrente permite ao fornecedor entregar um produto e o órgão público avaliar se atende as suas necessidades junto ao princípio da economicidade.

### **2.3 Teoria dos Custos de Transação (TCT)**

O início dos custos de transação remonta às contribuições produtivas de Ronald Coase em seu clássico artigo “The Nature of the Firm”, de 1937, resultado de

seu esforço em integrar elementos institucionais da economia capitalista à teoria econômica tradicional.

Com base no autor o seu estudo tratava-se das razões pelas quais a empresa internaliza atividades que poderia obter a um custo inferior no mercado, supondo a existência de ganhos de eficiência provenientes da divisão do trabalho. Com isso, pode-se definir os custos de transação como aqueles dispêndios de recursos utilizados para planejar, adaptar, monitorar e avaliar as interações entre os agentes a fim de garantir o cumprimento dos termos contratuais de forma satisfatória para as partes envolvidas. De forma mais simples, pode-se afirmar que os custos de transação são os custos de elaboração, monitoramento e avaliação de um contrato.

Para Sarto e Almeida (2015) a busca do agente pelo crescimento de seu desempenho econômico é permanentemente condicionada pela incerteza decorrente de sua não onisciência presente e futura sobre o conjunto de elementos que permeiam as transações econômicas, sejam eles relativos às condições do ambiente econômico ou ao comportamento das partes envolvidas. Assim, os contratos, na medida em que envolvem perspectivas e promessas de conduta sem um objeto previamente desconhecido, aparecem incompletos e munidos de riscos.

Sendo assim, das dificuldades de compatibilização entre fornecedor e cliente em suas interações realizadas no mercado e organizações incorrem custos relevantes de coordenação das transações que afetam diretamente o desempenho econômico das partes, os custos de transação, definidos como:

[...] o dispêndio de recursos econômicos para planejar, adaptar e monitorar as interações entre os agentes, garantindo que o cumprimento dos termos contratuais se faça de maneira satisfatória para as partes envolvidas e compatível com a sua funcionalidade econômica (Ponde, 1997 apud Fagundes, 1997, p.9).

A literatura separa os custos de transação em dois grupos:

[...] os custos ex-ante de preparar, negociar e salvaguardar um acordo bem como os custos ex-post dos ajustamentos e adaptações que resultam quando a execução de um contrato é afetada por falhas, erros, omissões e alterações inesperadas. Em suma, são os custos de conduzir o sistema econômico (Williamson, 1993 apud Zylbersztajn, 1995, p.14).

De forma geral existem três fatores que podem originar os custos de transação: racionalidade limitada, comportamento oportunista e especificidade de ativos.

A racionalidade limitada indica que, mesmo o indivíduo sendo racional e buscando a maximização da satisfação e dos lucros, ele é limitado pela falta de informação, de maneira que ao invés desse indivíduo tomar uma decisão ótima, adota a melhor decisão possível, dada a limitação do seu conhecimento (Saes, 2009). Nessa perspectiva, segundo Williamson (1994), todos os contratos complexos são inevitavelmente incompletos, devido à racionalidade limitada dos agentes que os elaboram.

Quanto ao oportunismo, Williamson (1985, p. 47) descreve como “a busca do interesse próprio com malícia”. Isso porque a presença dessas assimetrias dá margem a ações oportunistas devido ao fato de os agentes possuírem informações privilegiadas e as utilizarem em benefício próprio (Saes, 2009). Zylbersztajn (1995) ressalta que isso ocorre não porque todos os indivíduos agem de forma oportunista: mas basta que alguém aja dessa maneira para que os contratos fiquem expostos. Com isso, tem-se a necessidade de ações de monitoramento ou a inclusão de salvaguardas contratuais como um modo de restringir comportamentos e associações à revelação incompleta ou distorcida da informação, especialmente aos esforços calculados de enganar, distorcer, disfarçar, ofuscar ou confundir os agentes (Zylbersztajn, 1995).

Williamson (1985) define especificidade de ativos como: o quanto aquele investimento é específico para aquela atividade e quão custosa é sua realocação em virtude da perda do valor. Distinguem-se seis tipos de especificidade dos ativos, como:

a) Especificidade locacional: a localização nas mediações das unidades produtivas proporciona economia nos custos de transporte e armazenamento, caracterizando retornos específicos às unidades.

b) Especificidade de ativos físicos: investimentos físicos realizados por alguma das partes envolvidas na relação que são específicos para a atividade.

c) Especificidade de ativos humanos: necessidade de capital humano específico para a atividade.

d) Especificidade de ativos dedicados: relação de dependência do investimento com o retorno em virtude da dedicação a um agente particular, ou a uma atividade específica.

e) Especificidade de marca: importância da marca específica para a atividade.

f) Especificidade temporal: O valor da transação está relacionado com o tempo específico em que ela se realiza, sendo importante, por exemplo, no caso de produtos perecíveis.

A especificidade de um ativo pode levar à dependência entre cliente e fornecedor. Nesse caso, quanto maior a especificidade dos ativos de uma transação, maiores os custos relacionados (Williamson 1985).

Diante disso, a construção das organizações institucionais busca incluir padrões de conduta preventivos frente às incertezas associadas às relações contratuais, tentando, assim, diminuir os impactos negativos de eventos inesperados de modo a controlar fontes de instabilidade e gerar ganhos de eficiência economizando custos de transação (Pondé, 1993).

Uma decisão fundamental que confronta todas as organizações é escolher entre internalizar ou externalizar a produção de um bem ou serviço, e embora a abordagem dos custos de transação venha tradicionalmente sendo aplicada às decisões de empresas privadas, ela também pode ajudar a explicar as decisões dos governos (Williamson 1981,1997). “Com a produção interna, os governos são responsáveis por todas as fases da prestação de serviços, incluindo financiamento, produção e distribuição do serviço aos cidadãos. Na produção externa por meio de contratação completa, um governo celebra um contrato com um ator externo para toda a produção e distribuição de um serviço, embora o governo financie e mantenha o controle regulatório sobre a prestação final do serviço” (Brow; Patoski, 2003, p. 443).

Nesse contexto, o conhecimento sobre a Teoria dos Custos de Transação pode ser utilizada para verificar uma série de hipóteses testáveis sobre como os governos escolhem entre esses mecanismos de produção de serviços com bases em três fatores de riscos de custos de transação: características do serviço, o grau de competição para produzir o bem ou serviço e a incongruência de objetivos entre os fornecedores e a organização contratante.

## **2.4 Externalização x Internalização**

Considerando que um dos principais objetivos da externalização no âmbito público é corrigir ineficiências, aproveitando o mercado para maximizar o retorno sobre o investimento do contribuinte, melhorar o desempenho do governo e aumentar

o bem-estar do cidadão, segundo Girth, AM, Hefetz, A., Johnston, JM, & Warner, ME (2012), a concorrência oferece às agências governamentais o potencial para melhorar qualidade e redução de custos gerados pela força de mercado.

Holum (2016), investigou relação entre a concorrência para contratações através de licitações e a satisfação dos cidadãos noruegueses como os serviços de saúde e assistência social. Segundo ele, com a introdução da concorrência e da contratação desses serviços de forma terceirizada, têm-se o aumento do foco municipal na qualidade do serviço, visto que o atendimento orientado é percebido como uma melhoria na atenção às necessidades dos moradores.

Ainda que neste estudo os autores busquem investigar a relação entre a contratação competitiva e satisfação dos usuários, os mesmos também se defrontam com dificuldades para medir o quesito qualidade e apontam a falta de estudos e referências bibliográficas nesse sentido. “Em relação aos indicadores de qualidade são incertos, refletindo as dificuldades de definir e medir qualidade. No que diz respeito aos estudos sobre a qualidade do serviço, também é importante ter em mente a diferença entre a qualidade “objetiva” escolhida e a própria experiência dos usuários do serviço”. (Holum, M,L. 2016, pag.7).

Levando em consideração que o setor público por diversas vezes é rotulado por ineficiente e por não ter controle nos recursos devido as estruturas de incentivo características dos servidores públicos. Assim, a questão da contratação de empresas privadas mediante processo licitatório, onde exista a concorrência, é vista como uma maneira apropriada de melhorar a eficiência. Por outro lado, se considerados os pressupostos da TCT, a necessidade de capacidade de gerenciamento de contratos será especialmente importante, sendo que algumas transações sob essa ótica seriam mais eficientes se realizadas pela própria organização. “Mercados de serviços públicos não competitivos podem comprometer os ganhos de eficiência e contribuir para os custos de transação dos contratos. Os custos de transação aumentam em mercados não competitivos porque os governos precisam encontrar e reter fornecedores e exercer maior supervisão devido à falta de disciplina gerada pela concorrência” Girth, AM, Hefetz, A., Johnston, JM, & Warner, ME (2012; p.2)

Para poder reduzir o déficit através da diminuição de custos, os governos têm adotado, por todo o mundo, reformas administrativas para melhorar a eficiência e a efetividade dos serviços prestados, assim o setor público achou bem mais lucrativo a



transferência de atividades secundárias para empresas do setor privado através da terceirização. “A terceirização é vocábulo emprestado à vida empresarial para designar os antigos contratos de obras, serviços e fornecimentos, desde longa data utilizados pela Administração Pública”. (Di Pietro, 2005, p. 19). Segundo Delgado (2010), a expressão terceirização resulta de neologismo da palavra terceiro, compreendido como intermediário, interveniente.

O crescimento da externalização no setor público está relacionado com a ideia que ela reduz os custos e aumenta a qualidade dos serviços prestados a sociedade. Outra questão se refere a diminuição da folha de pagamento contribuindo para reduzir o limite constitucional, sendo o estouro do limite prudencial da folha de pagamento umas maiores preocupações dos gestores.

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

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

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

Para Dagdeviren & Robertson (2016) uma aplicação estrita da teoria de Williamson sobre a escolha entre governança pública e privada sugeriria desempenho superior sob a propriedade privada na maioria dos serviços públicos, enquanto na realidade os custos de transação podem ser menores sob provisão pública e as estruturas de incentivo nem sempre podem ser propícias ao ganho de eficiência sob governança privada.

Pode ser que alguns custos de transação são mais elevados sob a governação privada, enquanto outros podem ser mais elevados sob a governação pública e isso depende do contexto como as características tecnológicas da produção, nível de desenvolvimento, estrutura institucional e outros fatores sociais, econômicos e políticos (Dagdeviren & Robertson, 2016).

### **3 METODOLOGIA**

Para o alcance dos objetivos propostos neste estudo, apresenta-se a metodologia a ser aplicada, que se subdivide em população e amostra, dados (coleta e preparação), variáveis e, finalizamos, com o modelo econométrico.

#### **3.1 População e Amostra**

A população deste estudo refere-se aos contratos de prestação de serviço externalizados, pelas Prefeituras dos municípios gaúchos. O estado gaúcho é formado por 497 Prefeituras Municipais, com extensão territorial de 281.707,151 km<sup>2</sup>, ocupando mais de 3% do território brasileiro, sendo o nono maior estado brasileiro, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O IBGE no ano de 1989 dividiu o estado geograficamente por trinta e cinco microrregiões, que por sua vez em sete mesorregiões, conforme quadro 1. O estudo atentou-se para que houvessem municípios de todas as mesorregiões, para então demonstrar se existe alguma diferença entre elas..

Com o curto período de tempo, de pesquisa, limita o estudo em 20% dos 497 municípios, em torno de cem cidades. A escolha dessas cidades foi aleatoriamente conforme o sistema do Portal de Transparência, selecionando primeiro todas as cidades que tinham o sistema IPM e posteriormente para fechar os cem municípios finaliza com o sistema GOVBR. A escolha por esses sistema ocorreu-se devido ao fato, de terem o Portal Transparência dos municípios com mais detalhes, para a coleta de dados, para a dissertação. Mesmo sendo aleatória a pesquisa se encontra a dificuldade de municípios não ter os dados completos, por mais que o Tribunal de Contas do Estado (TCE) exija as informações completas, no Portal da Transparência, os municípios não preenchem corretamente, isso dificulta o levantamento das informações. Neste momento teve municípios sem informações dos contratos, que não se pode utilizar, esses foram descartados da pesquisa.

Quadro 1: Classificação de Mesorregiões e Quantidade de Contratos

<b>Classificação</b>	<b>Mesorregião</b>	<b>Contratos</b>
1	Noroeste Rio-Grandense	8773
2	Nordeste Rio-Grandense	3475
3	Centro Ocidental Rio-Grandense	2369
4	Centro Oriental Rio-Grandense	1588
5	Metropolitana de Porto Alegre	18184
6	Sudoeste Rio-Grandense	207
7	Sudeste Rio-Grandense	1672
<b>Total</b>		<b>36268</b>

Fonte: Elaborado pela autora

A amostra inclui todos os contratos extinto e/ou rescindidos das prefeituras, dos municípios selecionados, do estado do Rio Grande do Sul, no período de 2017 a 2022. A opção do período era de ser no mínimo 5 anos ou mais, para ter um período com mais detalhamento das internalizações de contratos.

Para chegar ao objetivo da pesquisa, é consultado o site do Licitacon, para complementar as informações, onde constam todas as contratações, e também a situação de cada contrato. No decorrer do estudo é selecionado o município escolhido pela população, sempre escolhe as Prefeituras Municipais, pois existem outros órgãos públicos na mesma cidade. Após efetua a busca dos contratos, no período específico do estudo. No filtro do site, é escolhido na coluna a opção instrumento, no operador seleciona o símbolo igual, e antes de aplicar a filtragem, no campo expressão elenca apenas os Rescindidos/Extinto, assim verifica-se contrato por contrato e identifica a rescisão do mesmo, causando a internalização do serviço.

### **3.2 Dados: coleta e preparação**

A coleta de dados ocorrerão a partir de plataformas públicas, onde o Estado do Rio Grande do Sul publica as informações a respeito de todo o processo de contratação de serviços externalizados.

A pesquisa foi efetuada, no período dos anos de 2017 a 2022, pelo Portal da Transparência de cada município, limitando apenas o órgão do Poder Executivo, as Prefeituras Municipais, sendo esses portais monitorados por empresas de Sistema da Tecnologia da Informação, onde cada empresa demonstra esses dados de forma diferente, dificultando para o usuário a coleta das informações, pois tem que fazer as pesquisas de várias formas diferentes.

O início da pesquisa de cada município deu-se pela lista de contratos de serviços, pelo sistema IPM, além da numeração, nome do fornecedor, valor do contrato, data da assinatura, também é conseguido coletar o objeto da contratação, que pôr sua vez no sistema Govbr, não está disponível no Portal da Transparência, dificultando assim a inclusão da distinção entre os principais serviços.

Diante dessas diferenças do sistema, é determinado quais são os dados utilizados na pesquisa, número do contrato, fornecedor, data da contratação, valor, foi-se aditivado por algum motivo, empenho pago, tempo do contrato. Essas informações foram as primordiais ao estudo.

No total dos quase, cem municípios pesquisados, as cidades de Amaral Ferrador, Barra do Ribeiro, Barros Cassal, Bom Retiro do Sul, Bozano, Butiá, Caçapava do Sul, Cristal do Sul, Dom Pedro de Alcântara, Dona Francisca, Entre Rios do Sul, Entre-Ijuís, Esmeralda, Eugênio de Castro, Glorinha, Gramado Xavier, Igrejinha, Jaguarão e Santa Vitória do Palmar não conseguiu completar todos os dados elencados na pesquisa, ou pela desinformação dos contratos, ou por não encontrar o valor dos empenhos efetuados por cada contrato.

Nesta dissertação a pesquisa resultou o total de 40.670 contratos de serviços, identifica-se que 4.402 desses contratos, ou seja, aproximadamente 11%, estava com alguma divergência de valor, que não condiz com a realidade, portanto é retirado da pesquisa, totalizando assim 36.268 unidades.

No levantamento dos dados é identificado que alguns dos contratos de serviços são renovados anualmente, essa renovação é tratada como um aditivo nesse acordo para prorrogação de prazo.

A pesquisa iniciou no ano de 2017, onde a Lei 8666/93, estava em vigor, a mesma informa que o prazo de prorrogação de contrato é de até 5 anos, os municípios com essa facilidade, não precisam efetuar novas licitações de contratação de serviço. O credor, ao fechar doze meses de contratação, solicita ao município uma

prorrogação de prazo em seu contrato, o município aceita esse pedido e assina um aditivo de prorrogação de prazo, por mais doze meses, e assim sucessivamente até completar os 5 anos, conforme o seu art.57, parágrafo II:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

Já, a partir de 2021, entra em vigor a Lei 14133/2021, onde altera esse prazo para 120 meses, ou seja, 10 anos, mas na pesquisa os municípios ainda estavam em fase de adaptação desta nova lei, portanto não foram identificados aditivos com mais de 5 anos.

Diante de todo o exposto acima, é efetuado uma nova pesquisa nos portais de transparência dessas Prefeituras, para identificação dos valores que foram pagos por esses serviços contratados, no período específico do trabalho. Neste momento, é gerado o relatório de todos os empenhos pagos, ano a ano, e por Prefeitura, totalizando o fornecedor e o ano, chegando no custo de cada prestador de serviço, para aquele município específico.

Os Custos dos serviços são representados pelos empenhos pagos, referente aos contratos selecionados. Nos controles públicos todo e qualquer pagamento deve ser emitido um empenho, pois é o documento utilizado para registrar as despesas orçamentárias registrada pela administração pública. Após o serviço efetuado, emite-se a nota fiscal pelo prestador de serviço, conforme o empenho, para o posterior pagamento.

A pesquisa identifica que os contratos também eram aditivados com o aumento de valores, conforme legislação específica.

A Lei 8666/93, que regulamenta os percentuais de acréscimos ou supressões nos contratos, define o seguinte:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

§ 1º O contratado fica obrigado a aceitar, nas mesmas condições contratuais, os acréscimos ou supressões que se fizerem nas obras, serviços ou compras, até 25% (vinte e cinco por cento) do valor inicial atualizado do

contrato, e, no caso particular de reforma de edifício ou de equipamento, até o limite de 50% (cinquenta por cento) para os seus acréscimos.

§ 2º Nenhum acréscimo ou supressão poderá exceder os limites estabelecidos no parágrafo anterior, salvo:

II - as supressões resultantes de acordo celebrado entre os contratantes.

Para finalizar a coleta de dados é efetuado o levantamento dos Balanços Orçamentários das Prefeituras, ano a ano, no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, através do Programa Autenticador de Dados (PAD). Desta forma é produzido a taxa per capita, que se calcula pelo valor dos empenhos pagos dividido pelo valor da despesa total do ano.

A pesquisa limitou-se apenas na contratação de serviços públicos, das Prefeituras Municipais, do Estado do Rio Grande do Sul, para identificar se esses acordos foram internalizados ou não. Para isso, listou-se todos os contratos e suas prorrogações de prazos, é identificado o custeio dos acordos, o quanto isso representou na despesa no município e por último, quantos foram rescindidos. Assim é finalizada a pesquisa.

### **3.3 Variáveis**

Para medir a dinâmica de contratação, modela-se a decisão de internalizar, considerando as variáveis dependente (explicada) intitulada como Reversão de Contratos, as variáveis independentes (Explicativa) como Características dos Contratos (Gestão, Tempo e Financeira) e de Controle são as Características dos Município (População e Mesorregião).

Nas variáveis independentes levanta-se os dados das características dos contratos, para identificar a Gestão, Tempo e Financeira. Como, por exemplo, se o serviço específico daquele contrato, foi renovado mais vezes. Se o serviço teve empenhos pagos, ou seja, se esse serviço foi realmente executado no município, pois existem situações de um serviço específico ter o contrato, mas não ter empenho pago, ou não ter a prorrogação de prazo, e ser efetuada nova licitação. Por diversas vezes, o serviço inicia, mas a empresa contratada não inicia as atividades por diversos fatores fazendo com que o município necessite efetuar nova licitação, ou até mesmo

chamando o segundo colocado, para iniciar essas atividades de suma importância ao município.

Portanto cada variável dessas escolhidas para o estudo são críticas para entender a dinâmica da remunicipalização, pois todas estão de uma forma lincadas a contratação do serviço específico, caso uma delas não ocorra, é porque teve alguma objeção nesse contrato. Sabe-se também que podem existir outras variáveis que são relevantes, mas que não tem como efetuar o levantamento, por não ter o acesso a esses dados específicos nos Portais de Transparência.

### 3.3.1 Variável Dependente: Reversão de Contrato (REV)

Denomina-se a variável dependente de Reversão de Contrato (REV), que tratará o interesse do nível de internalização de contratos em todos o mix de serviços que o município oferece. Esta variável refere-se à identificação da internalização, ou seja, uma variável binária que assume o valor da unidade caso o serviço seja remunicipalizado e nulo, caso não. Entende-se como remunicipalização do serviço os casos em que a contratação externalizada é encerrada e o serviço volta a ser integralmente de responsabilidade pública.

### 3.3.2 Variáveis Independentes: Características dos Contratos

As variáveis independentes tratam das características dos contratos nas áreas gestão e financeira. Apresente-se, no que segue, os detalhamentos.

#### 3.3.2.1 Gestão (GES)

A gestão dos contratos no que tange o monitoramento é descrita pela variável Gestão (GES). Ela expressa o controle do contrato considerando o prazo de execução e os custos do processo licitatório. O prazo de execução confronta os prazos previstos com o tempo de execução para a realização do serviço. Nos custos do processo verifica-se a relação entre os valores previstos e os efetivamente empenhados.

No momento da contratação do serviço específico, o contrato é realizado pelo prazo máximo de doze meses, e o valor total correspondente para aqueles meses



específicos. Na variável valor, temos o montante do total pago anualmente, pelos empenhos gerados, para o respectivo fornecedor, no qual é confrontado com a remuneração que foi assinado no devido acordo.

No tempo foi especificado o prazo de execução, pelo ano do compromisso junto ao credor, transformando o mesmo por dia, após dividido pelos 365 dias de um ano. Se houver prorrogação de prazo, aumenta-se o período do compromisso, chegando ao total de 60 meses por contrato, ou seja, cinco anos.

### 3.3.2.2 Financeira (FIN)

Para levar em conta as preocupações fiscais, inclui-se a variável Financeira (FIN). Ela inclui a taxa per capita das despesas do município de acordo com os dados do tribunal de contas.

Nesse momento é levantado ano a ano, o valor total da despesa do município através do Balanço Orçamentário e dividido pelo valor do empenho pago do respectivo fornecedor, transformando assim em percentualmente, o quanto esse contrato representou nos gastos do município, daquele respectivo ano.

### 3.3.3 Variáveis de Controle: Características dos Municípios

#### 3.3.3.1 População

Nesta variável de controle inclui-se o número de habitantes por município especificado no site do IBGE, para então saber a influência do tamanho populacional sobre a internalização dos contratos.

#### 3.3.3.2 Mesorregião

Os municípios são agrupados por mesorregiões, onde agregam as cidades que tem similaridades como sociais e econômicas, dividindo o estado nas sete mesorregiões, conforme Quadro 1, da pesquisa.

### 3.4 Modelo Econométrico

Para efetuar o estudo, escolhe-se o modelo Probit, para a análise da decisão binária de remunicipalização dos serviços públicos, pois esse modelo pertence a uma família de modelos de probabilidade linear que produzem previsões dentro de um intervalo (0,1), sendo bem equipado para lidar com as complexidades das variáveis binárias.

O modelo Probit traz contribuição para o entendimento das dinâmicas da gestão pública, para entendimento esse modelo explora as interações complexas e as relações não-lineares inerentes aos dados, justificando assim a inclusão de termos polinomiais nas variáveis explicativas. Isso é crucial para capturar a essência de padrões de decisão, que muitas vezes se desviam de modelos lineares simples.

Os modelos foram estimados utilizando um conjunto de características dos contratos e dos municípios, que presumivelmente, influenciam a reversão dos contratos.

Com as características definidas foram sendo efetuados os critérios, como o coeficiente de determinação (Pseudo  $R^2$ ), pois resume a proporção de variância na variável dependente, associadas as variáveis independentes, com valores maiores  $R^2$  indicando que mais da variação é explicado pelo modelo, para um máximo de 1. Juntamente com o teste de Razão de Verossimilhança (Log-Likelihood) verificando a contribuição de cada efeito para o modelo. Associando ao Critério de Informação de Akaike (AIC) para mensurar a qualidade deste modelo escolhido, e por último o Critério de Informação Bayesiano (BIC) informando que existe um modelo verdadeiro, descrevendo a relação entre a variável dependente, as variáveis independentes e as de controle.

Para o modelo Probit a transformação das variáveis explicativas e a formulação não linear para a variável independente, ou seja, de valor, particularmente com um termo quadrático, emergiram como aspectos promissores nesse modelo.

Neste estudo temos a importância da robustez como modelo, pois através dele foram efetuados os testes como o de Pregibon's Link e o de Breusch-Pagan para verificar a especificação e a homoscedasticidade dos resíduos, respectivamente. A validação cruzada, o uso de técnicas de bootstrap para testar a sensibilidade à amostragem, o teste de exclusão de variáveis e o teste VIF para multicolinearidade.

O modelo escolhido foi fortalecido pelos testes de robustez, proporcionando assim uma análise de significância confiável e não enviesada. Pois, a confiança nas relações de significância foi explorada aderindo aos níveis estabelecidos de menos de 10%, 5% e 1%, pois esses níveis levam a rejeitar a hipótese nula e ter evidência na hipótese alternativa.

Para o estudo é utilizado a equação abaixo:

$$\Pr(REV = 1|GES, FIN) \\ = \Phi \left( F(Valor_{\rho}, Tempo_{\rho}, Financeira_{\rho}, População, Mesorregião) \right)$$

em que:

Pr = descreve a probabilidade de remunicipalização de serviços condicionada pelas características do contrato.

*REV* = reversão dos contratos

*GES* = Gestão

*FIN* = Financeira

$\Phi(\cdot)$  = função de distribuição normal padrão acumulada

$F(\cdot)$  = Combinação de termos polinomiais das variáveis

$\beta$  = coeficiente das variáveis independentes e de controle

$Valor_{\rho}$  = valor padronizada

$Tempo_{\rho}$  = tempo padronizada

Neste momento é aplicado a equação com todas as informações, da pesquisa, para então analisar os resultados.

## 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

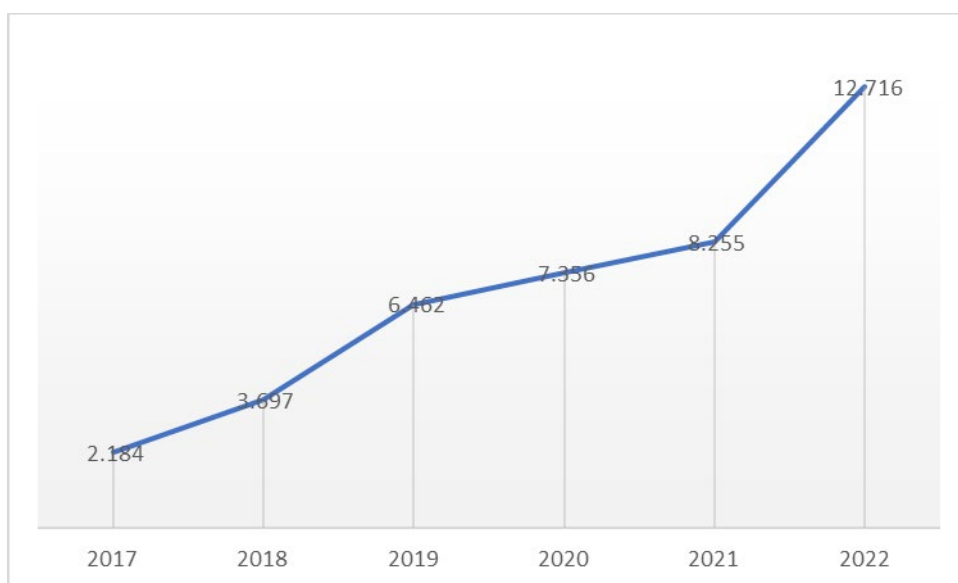
Esse capítulo apresenta os resultados obtidos a partir da aplicação dos modelos propostos, bem como as respectivas análises pertinentes.

### 4.1 Estatística Descritiva das Variáveis

O total de contratos de serviços pesquisados, no portal transparência, das respectivas Prefeituras Municipais, foram de 40.670 unidades, é possível destacar um aumento significativo, pois no ano de 2017 foram contratados 2.184 serviços, já para 2022 finalizou em 12.716, um aumento considerável, mais de 400%, isso deve-se a fiscalização do Tribunal de Contas obrigando os municípios deixar as suas operações mais transparentes possíveis, assim como também aos próprios governadores dos municípios para deixar a sua gestão transparente.

Além disso os municípios tiveram uma atualização tecnológica, fazendo com que todas as atividades burocráticas sejam o mais digital possível, trazendo com isso, essa evolução de dados disponível ao público.

Figura 1: Evolução n° de contratos



Fonte: Elaborado pela autora

A figura 1 demonstra a comparação temporal da distribuição significativa de contratação, nos anos que foi efetuado a pesquisa.

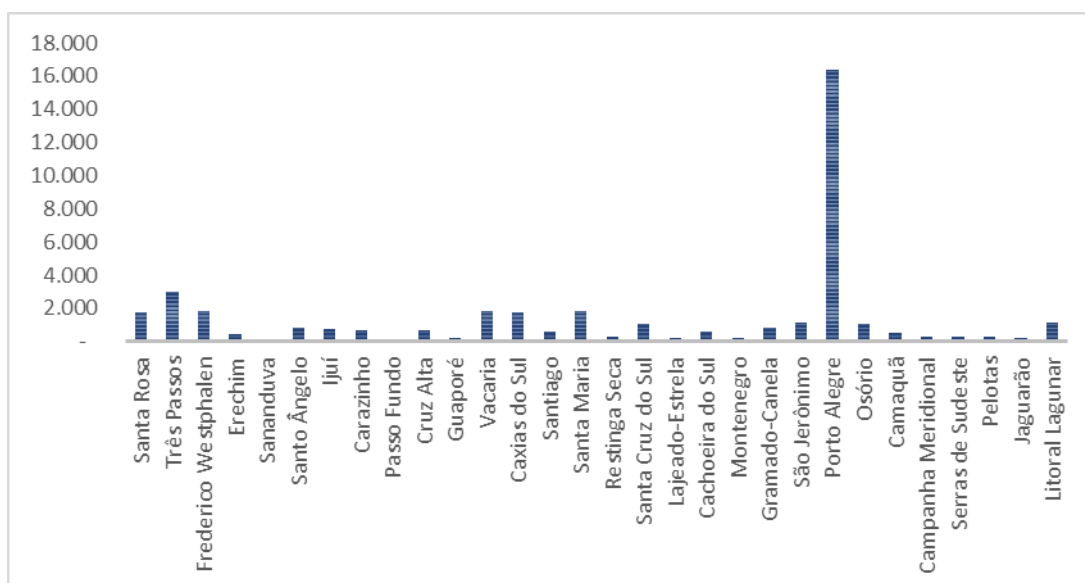
No estudo é identificado que a tendência de prorrogação dos contratos, está na microrregião de Porto Alegre, totalizando 16.418 contratos, no período da pesquisa,

oferecendo uma lente para examinar as práticas de contratação e renovação municipal. No entanto, a densidade de contratos nessa área também levanta questões pertinentes sobre a eficiência e a eficácia da gestão dos recursos municipais. Essa microrregião é composta pelos seguintes municípios pesquisados, Alvorada, Cachoeirinha, Eldorado do Sul, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Viamão, o que se pode identificar por esse volume é o fato de ter mais habitantes, levando os municípios efetuarem mais políticas públicas, através de contratação de serviços, conforme explicitado no quadro abaixo.

Enquanto as prorrogações podem refletir uma satisfação com os serviços existentes, elas também podem indicar uma inércia na busca por alternativas mais custo-efetivas ou inovadoras. Nos questiona esse fenômeno, pois pode revelar pontos importantes sobre o equilíbrio entre estabilidade e inovação nas políticas de contratação.

Observando a relação entre o aumento dos contratos e o número de habitantes, aponta para uma possível resposta adaptativa dos municípios às necessidades crescentes de uma população em expansão. É notável esse crescimento, pois indica políticas públicas para fortalecer o tecido da infraestrutura e das ofertas de serviços em resposta a demanda social.

Figura 2: N° de Contratos por Mesorregião



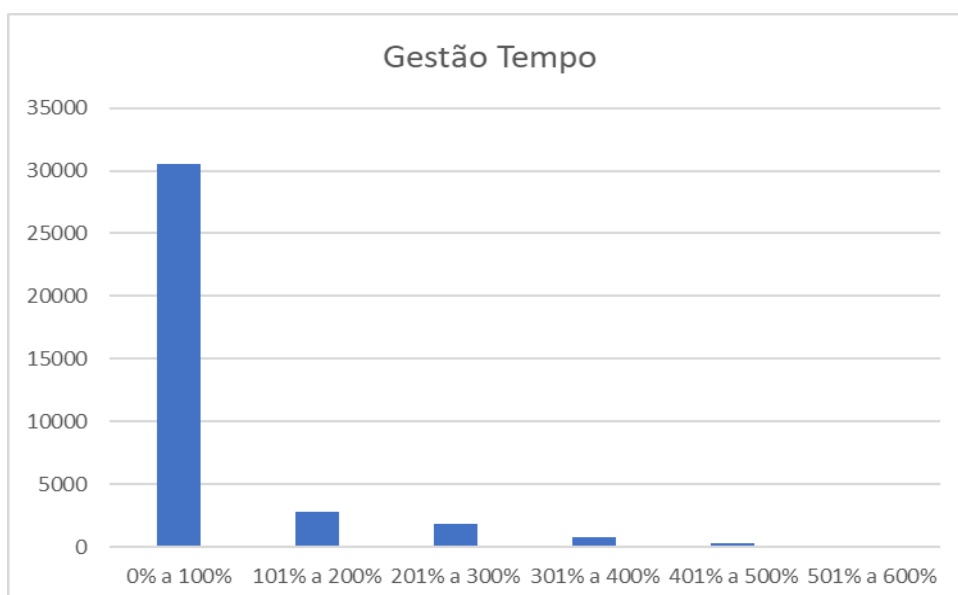
Fonte: Elaborada pela autora

No momento da revisão completa dos dados para estratificar as informações da estatística, identifica-se algumas divergências na base da pesquisa e retira-se do

contesto o total de 4.342 contratos, pois não condiz com a realidade, neste momento cruza-se o valor do contrato com o valor pago e o percentual de despesa que esse contrato representava no ano específico para o município. Onde é identificado alguns contratos com o valor de empenho pago, muitas vezes o dobro do valor atual, que provavelmente estava faltando mais alguma informação que não estava no sistema disponibilizado pelo município. Nesse mesmo quesito obteve-se contratos com o percentual de despesa acima de 60%, ou seja, o município tem que separar no mínimo de sua receita 15% destinado para gastos em saúde, 25% para gastos em educação, a maioria gasta 30% em despesa de pessoal, ou seja, os gastos de contratos, tem que ser menos de 30% da despesa total do ano, ao respectivo município.

Após efetuou-se a pesquisa de prorrogação de prazos nesses contratos, onde muitos foram criados aditivos para prorrogar os mesmos. Das 36.268 contratações de serviços, 5.696 foram prorrogados por um ou até cinco anos dependendo de cada caso específico. Onde é identificado que 28% dessas prorrogações ocorreram na microrregião de Porto Alegre. A prorrogação de contrato facilita os gestores na burocracia de contratação, tendo a disponibilidade do serviço ser prorrogado, onde o mesmo esteja ocorrendo em perfeitas condições, não há porque efetuar todo o trabalho burocrático que pode levar meses, até a contratação final.

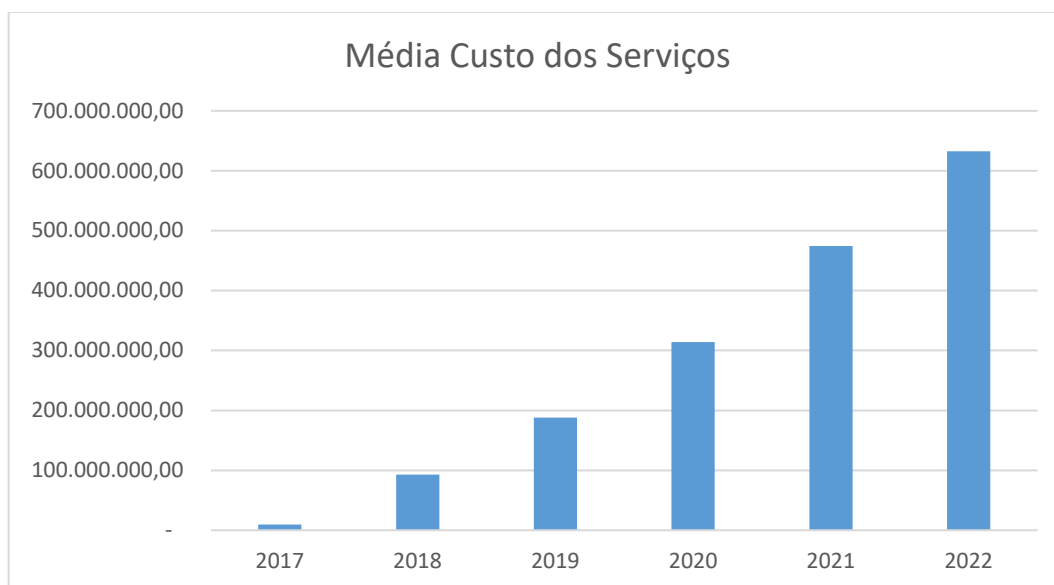
Figura 3: Demonstrativo de Contratos com Prorrogação de Prazo



Fonte: Elaborado pela autora

Estuda-se também os custos de serviços desses contratos que progrediram com o passar dos anos, a tabela abaixo demonstra essa evolução.

Figura 4: Demonstrativo de Custeio dos Serviços



Fonte: Elaborado pela autora

Através do gráfico demonstra-se que a média de custo dos contratos tem uma crescente significativa, após cada ano de pesquisa. A microrregião com mais despesa nos contratos de serviço é a de Porto Alegre, assim também, como mais contratos emitidos. Já as microrregiões de Sananduva, Passo Fundo, Guaporé, Montenegro e Camaquã, são as que menos tem despesas com custo de serviços.

Um exame mais detalhado poderia identificar oportunidades para aumentar a eficiência e reduzir custos sem comprometer a qualidade dos serviços. Pois, através dos custos desses serviços mostra uma tendência crescente, o que, em conjunto com o número de contratos, sinaliza um crescimento sobre os orçamentos municipais. Esses números estão merecendo atenção, já que o investimento em serviços públicos deve ser balanceado com a sustentabilidade fiscal.

Após a análise do custo dos contratos de cada credor específico, dividi-se esse valor, pelo relatório que está disponível no site do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, que se chama Balanço Orçamentário, nele identifica-se a despesa paga total, por ano, de cada município, chegou-se a um resultado que é especificado por taxa de custeio.

Quadro 4: Taxa de Custeio

	Categoria	Frequência	%
Taxa de Custeio	0% a 5%	36241	99,9%
	5,01% a 10%	19	0,1%
	10,01% a 15%	5	0,0%
	15,01% a 20%	1	0,0%
	20,01% a 25%	1	0,0%
	25,01% a 30%	1	0,0%

Fonte: Elaborada pela autora

Foi utilizado o quadro acima para demonstrar como essa taxa ficou distribuída entre os contratos, 99,9% dos contratos não atingem 5% da despesa total anual dos respectivos municípios.

Do total das prefeituras pesquisadas, 61 municípios ficaram entre 0% a 5%, da taxa total de despesa do ano por contrato, já 11 municípios estão entre os 5,01% a 10%.

O desfecho da taxa de custeio, que revela a proporção dos gastos dos municípios com contratos de serviço, é um dado interessante. Pois, quase todos os municípios não ultrapassam os 5% do total de despesas anuais, onde sugere um gerenciamento fiscal prudente. Portanto, o pequeno grupo de cidades com taxas de custeio acima do percentual de 5%, merece um estudo detalhado para entender as razões por trás desse fenômeno e as possíveis implicações para a governança fiscal.

## 4.2 Análise do Modelo Econométrico

### 4.2.1 Seleção do Modelo

Para o cálculo econométrico de reversão de contrato, foram efetuados vários testes, onde foram selecionados os modelos mais adequados, que incluem o coeficiente de determinação,  $R^2$ , resume a proporção de variância na variável dependente associada às variáveis independentes, indicando que mais da variação é explicado pelo modelo, para um máximo de 1. Também foi utilizado o teste de Likelihood Ratio, que é a probabilidade de um achado, após o teste de Critério de Informação de Akaike (AIC) e o Critério de Informação Bayesiano (BIC).



O modelo de Robustez foi o que emergiu como a mais promissora, incluindo as variáveis explicativas, com a variável de valor, implementada pelo método de máxima verossimilhança com especificação de covariância robusta.

#### 4.2.2 Robustez do Modelo

Quando se iniciou os testes, no primeiro momento foi verificar se a função de ligação, na variável  $Valor_p$  era há mais apropriada para os dados, com isso utilizou-se o Teste de Especificação (Teste de Pregibon's Link), após passou para a verificação da variabilidade dos erros com o Teste de Heterocedasticidade (Teste de Breusch-Pagan). Também se verificou as flutuações aleatórias com o Teste de Validação Cruzada, já para testar a robustez das inferências utilizou-se o Teste de Sensibilidade a Amostragem (Bootstrap), para validar a adequação e a qualidade do modelo foi usado o Teste de Exclusão de Variáveis, e por último utilizamos o Teste de Multicolinearidade, para então entender se existe algumas variáveis correlacionadas.

Neste instante são apresentados os resultados de cada teste aplicado no modelo de Robustez e as conclusões dos mesmos.

##### 4.2.2.1 Teste de Especificação (teste de Pregibon's Link):

O teste indicou que é estatisticamente significativo, pela constante (intercepto) ter um coeficiente de -5.5847, com um  $Valor_p$ , de praticamente 0.

Como verifica-se a função de ligação, a variável linear tem um coeficiente de 107.0423 com um  $Valor_p$  também praticamente 0, sugerindo que é significativa e que a função de ligação Probit é apropriada para os valores ajustados.

Já a variável quadrática (o quadrado dos valores ajustados do modelo Probit) tem um coeficiente de -1150.1897 com um  $Valor_p$  praticamente 0, o que indica que o termo quadrático dos valores ajustados é significativo, sugerindo que o modelo pode ter uma especificação não linear.

As observações para este teste de que a não linearidade presente está sendo capturada pelo modelo, conforme as evidências.

#### 4.2.2.2 Teste de Heterocedasticidade (Teste de Breusch-Pagan):

Nesse teste é encontrado argumentos de que há evidências de heterocedasticidade, começando pela estatística de Larange, onde um valor alto desta estatística sugere a presença de heteroscedasticidade, que foi de 250.65.

Já para o  $Valor_p$ , encontra-se um valor muito baixo (ordem  $10^{-47}$ ) levando a rejeição da hipótese nula de homoscedasticidade, o que indica que há evidência significativa de heteroscedasticidade nos resíduos do modelo. No valor de F (f-value), similarmemente, um valor alto para o teste F também sugere heteroscedasticidade.

O  $Valor_p$  de F (f p-value) está muito baixo para o teste F (ordem  $10^{-47}$ ) confirmando assim a presença de heteroscedasticidade.

#### 4.2.2.3 Teste de Validação Cruzada:

O teste de Validação Cruzada, testa se o modelo é suscetível a flutuações aleatórias nos dados de treinamento, para esse modelo resultou nos seguintes log loss (função custo de desempenho), no quadro abaixo, para cada um dos 5 grupos.

Quadro 5: Validação Cruzada K

grupo 1:	0.06774847611277028
grupo 2:	0.0750135190235053
grupo 3:	0.0626536049202891
grupo 4:	0.07180521423263429
grupo 5:	0.06508604473119156

Fonte: Elaborado pela autora

A média do log loss em todos os grupos é aproximadamente 0.0684613718040781. Os valores obtidos aqui são consistentes em todos os grupos, sugerindo que o modelo tem um desempenho estável em diferentes subconjuntos dos dados.

#### 4.2.2.4 Teste de Sensibilidade a Amostragem (Bootstrap):

Nesse teste de Sensibilidade a Amostragem foram realizados mais de 1000 reamostragens de bootstrap, obtém que a variável  $Valor_p$  apresenta-se uma média de coeficientes de 0.253, indicando que a relação positiva entre  $Valor_p$  e a probabilidade de Reversão é consistente. O coeficiente médio para  $Valor_p^2$  foi de -1.011, reforçando

a relação não-linear de Valor com a probabilidade de Reversão. O *Tempo* teve um coeficiente médio negativo de -0.061, o que sugere que a relação negativa entre Tempo e Reversão se manteve consistente. A variável *Financeira* mostrou um coeficiente médio positivo de 0.011, embora seja menor do que no modelo original, ainda indica uma tendência positiva. A variável *População* continuou a não ser significativa, com um coeficiente médio muito próximo de zero (ordem  $10^{-7}$ ). As variáveis categóricas representando diferentes Mesorregiões variaram em seus efeitos, com algumas mantendo-se significativas.

Considera-se que o modelo é estável para as variáveis contínuas e categóricas.

#### 4.2.2.5 Teste de Exclusão de Variáveis:

Diante da validação da adequação e a qualidade do modelo, o resultado deste teste é de a exclusão de  $Valor_p$  do modelo. Isso leva a mudanças nos coeficientes das outras variáveis, com a maior alteração no coeficiente de  $Valor_p^2$ , que se tornou menos negativo (-0.166).

Já a remoção de  $Valor_p^2$  reduziu o coeficiente de  $Valor_p$  para -0.035, indicando que a relação não-linear de Valor é importante para o modelo. Na exclusão de  $Tempo_p$  não resultou em grandes mudanças nos coeficientes das outras variáveis.

No momento que não se incluiu a variável  $Financeira_p$  os coeficientes das outras variáveis não mudaram drasticamente, mas sem a variável da População já se teve um impacto mínimo nos outros coeficientes. Na exclusão das variáveis categóricas "Mesorregião", não resultou em mudanças expressivas nos coeficientes das outras variáveis.

As considerações são que essas descobertas sugerem que as variáveis " $Valor_p$ " e " $Valor_p^2$ " são interdependentes e importantes para o modelo, como indicado pela mudança significativa nos coeficientes quando uma delas é removida. As outras variáveis não mostraram mudanças substanciais nos coeficientes quando removidas, indicando que são menos interdependentes no modelo.

#### 4.2.2.6 Teste de Multicolinearidade (VIF):

No momento do diagnóstico encontrou-se a presença de multicolinearidade, a resposta do valor será de VIF de 1.05, o que indica uma baixa multicolinearidade, assim como também para a variável de tempo. Já para a variável financeira, o VIF foi de 1.02, sugerindo que não há problemas de multicolinearidade com esta variável.

A variável de população o VIF é de 4.24, que é um pouco mais elevado em relação às outras, mas ainda abaixo do limiar comum de 5 ou 10 que é frequentemente usado para indicar uma multicolinearidade preocupante, e na variável de mesorregiões, todos têm os VIFs abaixo de 1.16, o que sugere que não há preocupações significativas de multicolinearidade entre as categorias da variável Mesorregião.

Sendo assim, não há indícios significativos de multicolinearidade no modelo

#### 4.2.3 Significância e Interpretação dos Coeficientes do Modelo

Para interpretar todas as variáveis foram utilizados os modelos de relações de Significâncias e dos Coeficientes, para cada variável da pesquisa, com o objetivo sempre na variável dependente, reversão de contratos.

##### 4.2.3.1 Relações de Significância

Nas relações de significância os coeficientes positivos aumentam a probabilidade logarítmica de reversão, enquanto os coeficientes negativos a diminuem. A significância estatística dos coeficientes nos permite rejeitar a hipótese nula de que não há relação entre a variável explicativa e a probabilidade de reversão. A falta de significância sugere que não podemos afirmar com confiança que há uma relação.

Quadro 6: Modelo de Relações

			Intervalo de Confiança	
	coeficiente	Erro Padrão	[0.025	0.975]
Intercepto	-2,1482***	0,048	-2,242	-2,055
C(Mesorregião)[Nordeste]	0,4332***	0,058	0,32	0,547
C(Mesorregião)[Centro Ocidental]	-0,1535*	0,092	-0,333	0,026
C(Mesorregião)[Centro Oriental]	0,5192*	0,068	0,385	0,653
C(Mesorregião)[Metropolitana]	-0,0589*	0,061	-0,178	0,06
C(Mesorregião)[Sudoeste]	0,2912*	0,193	-0,088	0,67
C(Mesorregião)[Sudeste]	-0,4774***	0,154	-0,779	-0,176
População	-0,00000016	0,00000028	-0,00000071	0,00000039
Valor_P	0,2437***	0,075	0,097	0,39
Valor_P^2	-0,9267***	0,244	-1,404	-0,449
Tempo_P	-0,0515***	0,02	-0,09	-0,013
Financeria_P	0,0337**	0,013	0,008	0,06

Fonte: Elaborado pela autora

Baseado no quadro 6, todos os coeficientes são significativos (em nível inferior a 10%) exceto a população. Desta maneira, dados os sinais dos coeficientes, ocorreu as seguintes relações para as variáveis explicativas:

a) Valor: Dado que  $0,2437Valor_P - 0,9267Valor_P^2$  é significativa, obtemos que a relação é negativa  $Valor_P < 0$  e  $Valor_P > 0.266537$  e a relação é positiva para  $0 < Valor_P < 0.266537$  (com máximo em  $Valor_P = 0.133269$ ). Em outras palavras, a probabilidade de reversão de contratos reduz para valores de contratos inferiores à média 15,56 e superior a 0.266537 desvio padrão 0,3232878. E, no sentido contrário, a probabilidade de reversão dos contratos aumenta se o valor está entre 0 e 0.266537 desvio padrão com valor máximo em 0.133269 desvio padrão;

b) Tempo: A relação negativa indica que, para cada desvio padrão de aumento no  $Tempo_P$ , a probabilidade logarítmica da ocorrência do evento de interesse (Reversão, no caso) diminui. Em outras palavras, à medida que o tempo se afasta da média em direção a valores mais altos, a chance de reversão tende a diminuir. Na interpretação prática do modelo, um valor de Tempo que é um desvio padrão acima da média está associado a uma redução na probabilidade de reversão, mantendo constantes todas as outras variáveis no modelo. Da mesma forma, um valor de Tempo que é um desvio padrão abaixo da média está associado a um aumento na probabilidade de reversão.

c) Financeira: Dado que a variável foi padronizada, um coeficiente positivo implica que, para cada desvio padrão que a  $Financeria_P$  se afasta da média em

direção a valores mais altos, a probabilidade logarítmica de reversão aumenta. Isso significa que valores mais altos da variável estão associados a um aumento na probabilidade de ocorrência do evento de interesse, que é a reversão, mantendo todas as outras variáveis constantes. Desta maneira, se o valor de *Financeira<sub>p</sub>* aumenta em um desvio padrão acima da média, espera-se que a probabilidade de reversão aumente. Da mesma forma, se seu valor é um desvio padrão abaixo da média, a probabilidade de reversão diminuiria, sempre mantendo as outras variáveis no mesmo valor.

Dados os sinais dos coeficientes/significância, temos as seguintes relações para as variáveis de controle (significativa), ou seja, Mesorregião. Cada coeficiente para as categorias de Mesorregião representa a diferença na probabilidade logarítmica de reversão quando comparada à categoria de referência (Mesorregião 1 = Noroeste Rio-Grandense, que é a categoria omitida na análise de regressão).

a) Mesorregião 2 (Nordeste Rio-Grandense): Significativamente maior probabilidade de reversão em comparação com a categoria de referência. A probabilidade logarítmica de reversão é maior para observações nesta Mesorregião;

b) Mesorregião 3 (Centro Ocidental Rio-Grandense): Marginalmente significativa ao nível de 10%, indicando que pode haver uma ligeira tendência a uma menor probabilidade de reversão em comparação com a categoria de referência, mas essa tendência não é tão forte ou clara;

c) Mesorregião 4 (Centro Oriental Rio-Grandense): Significativamente maior probabilidade de reversão em comparação com a categoria de referência, indicando que esta Mesorregião tem uma probabilidade logarítmica de reversão particularmente mais alta;

d) Mesorregião 5 (Metropolitana de Porto Alegre): Também marginalmente significativa ao nível de 10%. A probabilidade logarítmica de reversão é ligeiramente menor para observações nesta Mesorregião em comparação com a categoria de referência;

e) Mesorregião 6 (Sudoeste Rio-Grandense): Marginalmente significativa ao nível de 10%, sugerindo que pode haver uma maior probabilidade de reversão em comparação com a categoria de referência, mas a evidência não é forte; e

f) Mesorregião 7 (Sudeste Rio-Grandense): Significativamente menor probabilidade de reversão em comparação com a categoria de referência. Este é um

resultado robusto, indicando uma diferença notável na probabilidade logarítmica de reversão para esta Mesorregião.

O intercepto ( $\beta_0$ ) em um modelo Probit padronizado, que neste caso tem um valor de -2,1482, representa a probabilidade logarítmica de ocorrência do evento de interesse (neste caso, reversão) quando todas as variáveis explicativas são iguais a zero, ou seja, quando estão na média, considerando que as variáveis foram padronizadas.

A interpretação específica do intercepto em um modelo Probit é um pouco diferente de um modelo de regressão linear. Um intercepto negativo grande em magnitude, como é o caso, sugere que, quando todas as variáveis explicativas estão em seus valores médios, a probabilidade de ocorrência do evento é baixa. Isso é especialmente verdadeiro para valores próximos de zero, já que a função probit é uma função de distribuição acumulada normal, e os valores próximos a zero estão na parte mais baixa da curva, onde as probabilidades são menores.

A significância estatística do intercepto indica que há evidências estatísticas para rejeitar a hipótese nula de que o intercepto é igual a zero. Em outras palavras, há uma base estatística forte para afirmar que o intercepto é uma parte necessária do modelo e tem um efeito significativo na probabilidade de reversão quando as outras variáveis estão em suas médias.

Em termos práticos, você pode pensar no intercepto como o ponto de partida para as previsões de probabilidade. A partir desse ponto de partida, os efeitos das variáveis explicativas são adicionados ou subtraídos para prever a probabilidade de reversão para valores específicos dessas variáveis.

#### 4.2.3.2 Relações Coeficientes

Nas relações de coeficientes os odd ratios são uma medida estatística frequentemente usada em modelos de regressão logística e probit para expressar a força da associação entre variáveis preditoras e uma variável de resposta binária. Eles representam a razão entre as chances de um evento ocorrer e as chances de não ocorrer, sendo particularmente úteis para avaliar a influência de variáveis preditoras em desfechos dicotômicos.

O termo linear para 'Valor' tem um odd ratio de 1.162, o que sugere que, para pequenos valores de 'Valor', um aumento unitário leva a um aumento de 16.2% na chance de 'Reversão', mantendo as outras variáveis constantes. No entanto, a presença do termo quadrático com um odd ratio de aproximadamente 0.908 (calculado a partir do coeficiente negativo e sua exponenciação) indica que o efeito do 'Valor' na probabilidade de 'Reversão' diminui à medida que 'Valor' aumenta. Para interpretar o efeito combinado dos termos linear e quadrático de 'Valor', precisamos considerar ambos simultaneamente.

A relação é tal que, para valores baixos de 'Valor', o efeito predominante é o termo linear, aumentando a probabilidade de 'Reversão'. À medida que 'Valor' aumenta, o efeito do termo quadrático torna-se mais influente, eventualmente superando o efeito linear e reduzindo a probabilidade de 'Reversão'. Isso resulta em um ponto de inflexão onde o efeito de 'Valor' muda de positivo para negativo em relação à probabilidade de 'Reversão'.

Para 'Tempo', um odd ratio de 0.950 indica uma diminuição de 5% na probabilidade de 'Reversão' para cada unidade de aumento no 'Tempo', assumindo que todas as outras variáveis permaneçam constantes. Isso pode sugerir que, à medida que o tempo aumenta, a probabilidade de reversão diminui ligeiramente.

Por último, 'Financeira' tem um odd ratio de 1.034, o que implica que um aumento unitário nesta variável está associado a um aumento de 3.4% na chance de 'Reversão', mantendo todas as outras variáveis constantes. Isso pode refletir que quanto maior a previsão financeira, maior a probabilidade de ocorrer uma reversão.

### **4.3 Implicações ao Serviço Público**

Neste capítulo avalia-se como o valor e o tempo do contrato, assim como as condições financeiras, influenciam na decisão de reversão dos contratos de serviços públicos, e quais as implicações regionais capturadas pela variável de controle Mesorregião, destacando as diferenças nas tendências de reversão de contrato entre diferentes áreas geográficas do estado do Rio Grande do Sul. Avaliando assim, como esses elementos podem influenciar nas políticas públicas e nas práticas administrativas em nível municipal, do poder executivo, enfatizando a necessidade de adaptação as condições locais e regionais.



Neste contexto é identificado que a reversão dos contratos no município é significativamente baixa, em relação ao volume de contratos emitidos. O intercepto negativo do modelo deixa evidente a tendência base de baixa reversão de contratos quando todas as variáveis estão em suas médias. Esta constante pode ser vista como um reflexo da estabilidade dos contratos de terceirização no contexto municipal. É possível que exista uma preferência inerente ou um viés em manter o status quo, a menos que fatores específicos justifiquem a remunicipalização. O intercepto sugere que, na média, os municípios podem ser cautelosos quanto à remunicipalização, potencialmente devido ao risco percebido ou ao esforço necessário para alterar os arranjos de serviço existentes.

Já na relação não-linear do valor do contrato com a probabilidade de reversão reflete uma complexa avaliação de custo-benefício. Quando os valores dos contratos estão no extremo inferior, eles podem ser mais facilmente revertidos, talvez porque representem um custo menor para o município ou porque contratos menores são menos críticos e, portanto, mais flexíveis para mudanças. Por outro lado, à medida que o valor do contrato aumenta, a probabilidade de reversão diminui, possivelmente devido ao maior escrutínio e à inércia que acompanha contratos de maior porte. Isso pode implicar que contratos grandes envolvem mais partes interessadas e exigem uma justificativa mais forte para a remunicipalização, talvez devido à percepção de maior risco ou ao impacto mais significativo na prestação de serviços e nas finanças municipais.

O tempo de contrato como um preditor negativo da probabilidade de reversão pode ser interpretado como um indicador de satisfação ou de dependência. Contratos que persistem por períodos mais longos, por exemplo, maior que 5 anos, podem indicar relações de trabalho consolidadas, onde a mudança é vista como desnecessária ou potencialmente disruptiva. Isso também pode refletir a percepção de que serviços de longo prazo estão sendo entregues de maneira eficaz, criando uma relutância em interromper arranjos que são considerados funcionais. A implicação prática é que o impulso para a remunicipalização pode enfrentar resistência quanto mais estabelecida for a relação de terceirização.

Na variável financeira sugere uma consideração distinta da simples análise de custo. Em termos práticos, isso indica que o impacto financeiro de um contrato em relação ao orçamento total do município é uma consideração relevante para a

reversão. Isso pode refletir uma avaliação de eficiência ou um julgamento sobre a sustentabilidade fiscal de longo prazo de contratos terceirizados. A implicação aqui é que a decisão de remunicipalizar não é tomada isoladamente, mas é influenciada por uma avaliação mais ampla da alocação de recursos e das prioridades fiscais do município.

A presença e significância dessa variável sugerem que existem diferenças marcantes nas tendências de reversão de contrato entre diferentes regiões. Essas diferenças podem ser atribuídas a vários fatores regionais, como a capacidade administrativa local, a pressão política, a disponibilidade de recursos, as normas culturais, ou a percepção do público sobre a eficácia dos serviços terceirizados.

As mesorregiões com maiores chances de reversão podem indicar uma política local mais favorável à remunicipalização, talvez motivada por uma história de má gestão por parte de fornecedores terceirizados, ou por uma cultura política que valoriza a provisão de serviços dentro do aparato municipal.

Por outro lado, mesorregiões com menores chances de reversão podem sugerir que os contratos existentes são econômica e eficientemente administrados, reduzindo o impulso para a remunicipalização. Isso pode indicar que a terceirização é percebida como mais eficiente ou que existem barreiras significativas à transição para a gestão interna.

Diante disto, essa variável pode refletir a necessidade de personalizar os serviços públicos para atender às demandas e condições locais específicas. As regiões com maior probabilidade de reversão podem estar ajustando seus serviços públicos para melhor atender às necessidades da população local, enquanto outras podem encontrar essas necessidades bem atendidas através da terceirização.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse estudo, foram analisados os resultados relacionados na reversão de contratos dos serviços públicos, dos municípios gaúchos, com base nos valores dos contratos, do período em que a empresa foi contratada, dos pagamentos efetuados para os prestadores de serviços, o quanto esse serviço representava na despesa total do município, e qual a interferência do tamanho populacional e regional do município.

A importância desse estudo da remunicipalização de serviços públicos no contexto atual impacta diretamente na comunidade que necessita do mesmo, pois se as políticas públicas não estão sendo efetivamente cumpridas, como o objeto discriminado em contrato, o gestor público deverá trabalhar para averiguar a possibilidade de internalizar essa atividade ou até mesmo efetuar nova contratação de empresa terceirizada para efetuar esse serviço.

Para entender melhor o porquê que alguns serviços são internalizados, resolveu-se fazer a pesquisa dos fatores que levam a reversão desses contratos, se é financeiro, tempo, qualidade, enfim, alguns fatores relevantes que levam a esse acontecimento.

Para isso escolhemos opção do modelo econométrico probit foi o mais adequado devidos as suas combinações juntamente com as variáveis definidas. Efetuou-se todo o levantamento dos dados, de vários municípios do estado do Rio Grande Do Sul, sempre cuidando o período, e aplicou-se estatisticamente todos os testes necessários para termos um número conciso, assim após os testes de robustez do cálculo econométrico de reversão de contrato verificou-se que todas as variáveis incluídas na pesquisa estavam coerentes ao estudo.

Estudando cada variável independente entendeu-se que quanto maior o valor do contrato, menor será a probabilidade de reversão desse contrato, assim como o tempo, quanto maior o tempo de serviço já efetuado no município pelo prestador privado, menor será o retorno desse serviço para o prestador público.

Além das variáveis identificamos a transparência dos municípios junto a população, pois nos últimos dois anos teve uma evolução no lançamento dos contratos em seus sistemas de transparência, onde qualquer pessoa pode ter o acesso, sabendo qual o tipo de serviço, o valor da contratação, o período que foi contratado. Podendo neste mesmo sistema saber o quanto foi gasto neste serviço,

com esse fornecedor, o quanto isso representou no orçamento do município. Além do mais, também conseguimos identificar se esse contrato teve prorrogação de prazo por mais de um ano, salientando assim a excelência desse trabalho junto ao município.

A pesquisa foi efetuada por município, como são muitas cidades não se conseguiu atingir 100% do estado, tendo que efetuar uma limitação de 20%, por não ter tempo hábil de efetuar completa. Saliento que poderia ter pesquisado juntamente ao sistema de licitação do estado do Rio Grande do Sul, as empresas que participaram da concorrência desse serviço, podendo complementar a pesquisa, com mais informações.

Assim, indico oportunidades para pesquisas futuras, efetuando o levantamento de contratos em todos os municípios, incluindo mais variáveis como por tipo de serviços, por fornecedor que mais efetua contrato junto aos municípios, até mesmo a definição do credor, com o faturamento maior no estado do Rio Grande do Sul.

Portanto, pesquisas futuras devem explorar outras variáveis relevantes e fornecer evidências adicionais para os fatores que levam as reversões de contratos de prestação de serviços públicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, Thalyta. Panorama da contratação temporária e terceirização nos Municípios. Conferência Nacional de Municípios. 2019. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3698>. Acesso em: 25 nov. 2022.
- 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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 de fevereiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0200.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm) Acesso em: 22 nov. 2022.
- BRASIL. Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm) . Acesso em: 22 nov. 2022.
- BRASIL. Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 4 de janeiro de 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm) Acesso em: 22 nov. 2021.
- BRASIL. Decreto 2.271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2271.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm). Acesso em: 22 nov 2021.
- BRASIL. Decreto 9.507, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm). Acesso em: 22 nov 2021.
- BEL, Germà. Trends and comparisons of outcomes between public and privately owned utilities. Routledge Handbook of Urban Water Governance, v. 1, p. 11, 2022.
- BERLIN, Johan M.; JANSSON, Magnus; KARLSSON, David; CARLSTROM, Eric D. Involuntary back-sourcing in the public sector: From conflict to collaboration. Public Administration. v. 100, n. 3, p. 674-691, 2022.
- DAMANPOUR, Fariborz; MAGELSSON, Catherine; WALKER, Richard M. Outsourcing and insourcing of organizational activities: the role of outsourcing process mechanisms. Public Management Review. v. 22, n. 6, p. 767-790, 2020.
- ECKERSLEY, Peter; FERRY, Laurence. Public service outsourcing: the implications of 'known unknowns' and 'unknown unknowns' for accountability and policy-making. **Public Money & Management**, v. 40, n. 1, p. 72-80, 2020.
- ENWICK, John; JOHNSTON, Lorraine. A Stronger Public Sector? The New Public Enterprise. Reimagining Public Sector Management. v.7, 57-67, 2022
- HANNA, Thomas M.; MCDONALD, David A. From pragmatic to politicized? The future of water remunicipalization in the United States. Utilities Policy, v. 72, 10.1276, 2021.
- JANSSON, Magnus; CARLSTROM, Eric; KARLSSON, David; BERLIN Johan. Drivers of outsourcing and back-sourcing in the public sector – From idealism to pragmatism. Financial Accountability & Management, v. 37, n. 3, p. 262-278, 2021.
- JOHANSSON, Tobias; SIVERBO, Sven. The relationship between supplier control and competition in public sector outsourcing. **Financial Accountability & Management**, v. 34, n. 3, p. 268-287, 2018.
- LANGFIELD-SMITH, Kim; SMITH, David. Sistemas de controle de gestão e confiança nas relações de terceirização. **Pesquisa de contabilidade gerencial** , v. 14, n. 3, pág. 281-307, 2003.

LIOLIOU, Eleni; WILLCOCKS, Leslie P. The Transaction Cost Economics Discourse. *Global Outsourcing Discourse*. p. 185-219, 2018.

LOBINA, Emanuele; WEGHMANN, Vera. Commentary: the perils and promise of inter-paradigmatic dialogues on remunicipalisation. *Journal of Economic Policy Reform*. v.24, 398-404, 2020.

MILDRED E. Warner & AMIR Hefetz. Insourcing and Outsourcing. *Journal of the American Planning Association*, 78:3, 313-327, 2012.

MORI, Anna. The Search for Public Services Efficiency: Structure of the Public Sector and Drivers of Outsourcing. *Employment Relations in Outsourced Public Services*, v. 1, p. 91-114, 2019.

PERES, Ursula Dias. Custos de transação e estrutura de governança no setor público. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios-RBGN*, v. 9, n. 24, p. 15-30, 2007.

SAVAS, E. S. Privatization. The key to better government. Chatham, NJ: Chatham House.

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

SARTO, Victor Hugo Rocha; DE ALMEIDA, Luciana Togeiro. A teoria de custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 2, n. 1, 2015.

SENHORAS, Eloi Martins. Controvérsias sobre as relações negociais com o setor público: um estudo sobre a terceirização no Brasil. **Scientia Iuris**, v. 17, n. 2, p. 149-166, 2013.

SOMNATH, Lahiri; KARNA, Amit; KALUBANDI, Sai; EDACHERIAN, Saneesh. Performance Implications of Outsourcing: A meta-analysis. *Journal of Business Research*, Volume 139, February 2022, 1303-1316, 2021.

TEIXEIRA, Hélio Janny; MARTELANC, Roy; PRADO FILHO, Luiz Patrício Cintra do. Dilemas e perspectivas da terceirização no setor público. 2009.

TÉLLEZ, Mar Delgado; GELI José Federico; BENITO, Enrique Moral; PÉREZ, Javier J. Outsourcing and public expenditure: na aggregate perspective with regional data. *Regional Studies*. v. 56, 1347-1358, 2022.

VOORN, Bart. Country, sector and method effects in studying remunicipalization: a meta-analysis. *International Review of Administrative Sciences*. Vol. 87, n. 3, 2021.

WARNER, M.E., & Hebdon, R. Local government restructuring: Privatization and its alternatives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 20(2), 315-336. 2001.

WILLIAMSON, Oliver E. Avaliando contrato. **Jornal de Direito, Economia e Organização**, v. 1, n. 1, pág. 177-208, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. Economia dos custos de transação e teoria organizacional. **Mudança industrial e corporativa**, v. 2, n. 2, pág. 107-156, 1993.