



XXIX Congresso Brasileiro de Custos
16 a 18 de novembro de 2022
- João Pessoa / PB -



A relevância dos custos de transação na análise da vantajosidade na manutenção de frotas de veículos oficiais

Jardel Antonio de Marco (UFSM) - jardel.marco@ufsm.br

Roberto De Gregori (UFSM) - robertodegregori@gmail.com

Resumo:

A renovação periódica de parte da frota de veículos de uma instituição é necessária, tendo em vista que após certo período de uso os veículos começam a apresentar desgastes e problemas mecânicos, podendo comprometer também o conforto e a segurança de seus usuários, além de se tornarem antieconômicos. O presente estudo se caracteriza como exploratório, tendo por objetivo evidenciar fatores a serem considerados nas análises de vantajosidade na manutenção ou terceirização da frota de veículos oficiais em instituições públicas distantes de grandes centros e com uma frota menor, que faz com que o tamanho da demanda de viagens e utilização dos veículos seja diferente, podendo resultar em custos e resultados diferentes, pois cada instituição pode possuir demandas, utilização, frota e realidades diversas, destacando a relevância da consideração não somente dos custos econômico-financeiros, mas também dos custos de transação envolvidos. Os resultados demonstram que através do conhecimento dos custos de transação envolvidos é possível ter um resultado mais assertivo e melhor aproveitamento dos recursos públicos na tomada de decisão.

Palavras-chave: Custos. Custos de transação. Gestão de frotas.

Área temática: Custos aplicados ao setor público

A relevância dos custos de transação na análise da vantajosidade na manutenção de frotas de veículos oficiais

RESUMO

A renovação periódica de parte da frota de veículos de uma instituição é necessária, tendo em vista que após certo período de uso os veículos começam a apresentar desgastes e problemas mecânicos, podendo comprometer também o conforto e a segurança de seus usuários, além de se tornarem antieconômicos. O presente estudo se caracteriza como exploratório, tendo por objetivo evidenciar fatores a serem considerados nas análises de vantajosidade na manutenção ou terceirização da frota de veículos oficiais em instituições públicas distantes de grandes centros e com uma frota menor, que faz com que o tamanho da demanda de viagens e utilização dos veículos seja diferente, podendo resultar em custos e resultados diferentes, pois cada instituição pode possuir demandas, utilização, frota e realidades diversas, destacando a relevância da consideração não somente dos custos econômico-financeiros, mas também dos custos de transação envolvidos. Os resultados demonstram que através do conhecimento dos custos de transação envolvidos é possível ter um resultado mais assertivo e melhor aproveitamento dos recursos públicos na tomada de decisão.

Palavras-chave: Custos. Custos de transação. Gestão de frotas.

Área Temática: Custos aplicados ao setor público.

1 INTRODUÇÃO

Os gestores públicos necessitam de informações gerenciais para desempenhar com eficiência, eficácia e efetividade às políticas públicas, sendo necessário informações de qualidade sobre custos, que possam auxiliar na tomada de decisões como comprar ou alugar, produzir ou terceirizar determinados serviços ou atividades, que podem colaborar assim na melhoria da qualidade do gasto público. (Machado & Holanda, 2010).

O presente estudo tem por objetivo evidenciar fatores a serem considerados nas análises de vantajosidade na manutenção ou terceirização da frota de veículos oficiais em instituições públicas distantes de grandes centros, como é o caso do Campus da Universidade Federal de Santa Maria em Frederico Westphalen, destacando a relevância da consideração não somente dos custos econômico-financeiros, mas também dos custos de transação envolvidos. Cabe destacar que o estudo ainda está em desenvolvimento, sendo portanto apresentado parte dos resultados encontrados.

A renovação periódica de parte da frota de veículos de uma instituição é necessária, tendo em vista que após certo período de uso os veículos começam a apresentar desgastes e problemas mecânicos, podendo comprometer também o conforto e a segurança de seus usuários, além de se tornarem antieconômicos. O artigo oitavo do decreto nº 9.287 de 15 de fevereiro de 2018 (Dispõe sobre a utilização de veículos oficiais pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional), estabelece que deverão ser considerados todos os modelos de contratação praticados pela administração pública federal para prestação de serviço de transporte de material e de pessoal a serviço, e deverá ser adotado aquele que

for comprovadamente mais vantajoso em comparação ao modelo vigente. O parágrafo primeiro descreve que a aquisição de veículos deverá ser adotada somente quando comprovada a sua vantajosidade econômica em relação à adoção de qualquer dos demais modelos.

Spitale e Da Cruz (2021, p. 2) afirmam que “a gestão de frota é uma atividade intrincada, principalmente na esfera pública ao envolver restrições orçamentárias em contextos de crise fiscal, além de parâmetros de governança regulados pela legislação.” Ferreira Filho et al. (2015) descrevem que o gerenciamento eficiente de frotas possibilita às organizações a redução de custos referentes a utilização de seus veículos, incluindo gastos relativos à média dos veículos e seus gastos com manutenção, possibilitando também melhorias nos serviços prestados através do melhor gerenciamento de recursos e da utilização da frota. Dessa forma, torna-se relevante analisar a situação da frota, seus custos e alternativas de renovação, manutenção da frota própria ou terceirização, considerando os custos e benefícios envolvidos.

Além dos custos dos produtos e serviços, existem também os custos de transação envolvidos em negociações, os quais devem ser considerados para que de fato se possa analisar a eficiência e o custo-benefício da contratação, tendo em vista que os indivíduos agem de forma racional, porém com limitações, sendo na racionalidade limitada que a economia dos custos de transação está baseada. (Williamson, 1985).

Nas licitações do setor público, através do termo de referência são estabelecidos os requisitos e descrições a serem observados para o adequado atendimento da demanda licitada (produto ou serviço), porém, na prática, devido a diversidade de setores e áreas em que o setor público atua, a ideal descrição e previsão de informações pode não se realizar em sua completude, sendo assim passível de falhas que podem refletir nas demais etapas do processo licitatório, inclusive na pesquisa de preço e contratação, resultando em custos de transação. (De Araujo & De Jesus, 2018).

O presente estudo se caracteriza como exploratório, tendo por objetivo evidenciar fatores a serem considerados nas análises de vantajosidade na manutenção ou terceirização da frota de veículos oficiais em instituições públicas distantes de grandes centros e com uma frota menor, que faz com que o tamanho da demanda de viagens e utilização dos veículos seja diferente, podendo resultar em custos e resultados diferentes, pois cada instituição pode possuir demandas, utilização, frota e realidades diversas, destacando a relevância da consideração não somente dos custos econômico-financeiros, mas também dos custos de transação envolvidos.

2 ANÁLISE DE VANTAJOSIDADE NA MANUTENÇÃO OU TERCEIRIZAÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS

Conforme Meyer e Rowan (1977), as organizações são impulsionadas a adotar estruturas, práticas, regras e procedimentos aceitos ou difundidos no meio em que atuam como sendo mais eficientes, tendo em vista que assim podem conseguir maior apoio e legitimidade de forma mais rápida na sociedade, porém muitas vezes agem de forma cerimonial para aparentarem estar realizando ou atuando de certa forma que é aceita como certa, sem de fato analisar e colocar em prática a melhor alternativa. Dessa forma, a realização de análises de vantajosidade ou custo-benefício são de grande importância nas organizações, principalmente nas

organizações públicas, tendo em vista que fazem a gestão de recursos e interesses de toda a sociedade.

Na área pública, os componentes dos custos devem ser levados em consideração de forma semelhante ao setor privado, mas diferencia-se principalmente devido à finalidade do serviço prestado não ser o lucro, além do fato de que a Administração Pública ao contratar deve seguir as orientações da Lei de Licitações e Contratos (Lei ° 8.666 de 21 de junho de 1993). Dessa forma, a consideração desses fatores podem causar diferenças significativas quando o objeto de análise é o setor público. (Aarão, 2016).

O gestor público, cada vez mais se vê em busca por uma gestão mais eficiente, pois com a atuação dos órgãos de controle e cobranças da sociedade, a observação dos princípios vêm ganhando maior atenção nos processos públicos, além do fato referente ao contingenciamento e cortes nos recursos destinados às instituições públicas em decorrência da crise econômica e fiscal no Brasil, fazendo com que os órgãos públicos revisem seus contratos. (Ghiggi & Madruga, 2020).

Para a prestação de serviços de transportes, os gestores deparam-se com as possibilidades de utilizar frota própria (veículos oficiais, adquiridos através de licitação ou doações de outros órgãos) ou a utilização de veículos terceirizados (através da contratação de empresas especializadas), podendo contratar apenas o veículo, o veículo com motorista, por diária ou por quilômetro rodado, leasing, entre outras possibilidades. (Aarão, 2016).

Conforme Braz et al. (2020), além do fato das instituições públicas terem seu orçamento reduzido, devido a crise econômica mundial que iniciou em 2014, impactando a disponibilidade do orçamento das instituições, é necessário considerar o princípio da eficiência, conforme previsto na Constituição Federal e a necessidade da revisão e avaliação constante de métodos que envolvem a diminuição de despesas e o alcance das metas determinadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei complementar nº 101 (2000)). Os autores prosseguem explicando que o custo operacional é uma informação importante para tomada de decisão, porém, ao analisar de forma mais aprofundada a questão sobre a terceirização de uma frota, o tema ganha complexidade devido ao elevado número de fatores que envolvem a seleção do meio de transporte mais adequado (alguns fatores destacados: Fatores econômicos, infraestrutura, logística, fatores socioambientais, características do produto transportado, legislação vigente, economia de escala, acessibilidade, confiabilidade, aspectos ambientais).

Braz et al. (2020) descreve também que conforme pesquisa de satisfação realizada pela Agência Nacional de Transportes Terrestres em 2018, os fatores mais relevantes para os usuários de transporte rodoviário são o conforto, segurança, higiene e pontualidade, e destaca que a compreensão das necessidades das instituições e dos usuários dos transportes, bem como dos fatores relevantes na avaliação desses serviços é indispensável para otimizar a decisão de escolha entre possibilidades e alternativas das instituições públicas e privadas.

O cenário de modernização nos modelos de contratações relacionados às atividades de gestão de frota resultou em contratos complexos, exigindo mais habilidade na execução e acompanhamento, para que se obtenha a efetividade prevista, tendo em vista que a maioria dos contratos visa a contratação de uma gerenciadora e a adoção de sistemas informatizados. (Spitale, 2021).

Aarão (2016, p. 16) destaca que “não pode ser excluído o fato de que a gestão pública é diferenciada em pontos que devem ser levados em conta para que alcance sucesso no planejamento da gestão de frotas e que este respeite as

necessidades individuais dos órgãos públicos de modo geral.” Dessa forma, a consideração dos custos de transação nas terceirizações são de grande relevância para o alcance do interesse público.

Williamson (2012, p.40) descrevendo os pressupostos comportamentais da teoria dos custos de transação, descreve que “a economia dos custos de transação caracteriza a natureza humana da forma como a conhecemos pela referência à racionalidade limitada e ao oportunismo.” O autor prossegue explicando que a racionalidade limitada reconhece os limites na competência cognitiva, e o oportunismo está ligado à busca do autointeresse das partes relacionadas nas transações.

Ferreira e Souza (2020) afirmam que através da teoria dos custos de transação é possível compreender o esforço para reduzir o comportamento oportunista, incertezas presentes nas relações contratuais e a assimetria informacional resultante de contratações mal planejadas ou incompletas. A seguir será tratado a respeito dos custos na gestão de frotas.

2.1 Custos na gestão de frotas

As informações referentes a análise de custos possibilita melhorias no planejamento, organização, controle, e conseqüentemente nos resultados alcançados na gestão de frotas. Conforme Luz et al. (2018, p.77) “a partir do levantamento de custos de aquisição, manutenção e depreciação, é possível tomar decisões estratégicas sobre a operação, o tamanho e as características da frota.”

Custo pode ser definido como o gasto referente à utilização de algum bem ou serviço com o intuito de produzir outros bens ou serviços, podendo ser classificados em diretos (alocados diretamente ao produto, exemplo: salário motorista), indiretos (através de rateio são atribuídos ao produto, ex.: manutenção), variáveis (variam conforme volume produzido, ex.: combustível) e fixos (não variam conforme volume produzido (ex.: depreciação). (Luz et al., 2018).

Conforme Sousa et al. (2019, p.1) “ao realizar uma operação relacionada a compra de um bem, o gestor deve determinar os custos associados à aquisição, manuseio e descarte incorridos no processo do início ao fim da sua vida útil, proporcionando segurança no momento da tomada de decisões.” O autor destaca também que é responsabilidade do gestor escolher a melhor opção para a organização, refletindo em diminuição de custos, melhorias e agilidade nas atividades, porém, é desafiador identificar e mensurar os aspectos e custos que devem ser calculados para que as opções sejam equivalentes, devido à diferentes realidades e complexidade das organizações.

Albuquerque Júnior (2018) em seu estudo buscou verificar a vantajosidade em termos econômicos de um serviço terceirizado de frota de veículos quando comparado com o serviço próprio de frota de veículos em uma instituição pública federal, através de pesquisa documental (planilhas de custos, relatórios de gestão, documentos de controle interno). O autor concluiu que o ideal relativo à gestão de frotas em instituições públicas é a existência de uma combinação entre frota própria e terceirizada, sendo importante ter uma frota mínima para garantir a adequada prestação dos serviços no caso de não ter disponibilidade da empresa terceirizada.

Conforme Albuquerque Júnior (2018) o conhecimento sobre custos e sobre o real efeito dos mesmos na gestão traz resultados positivos na busca pela eficácia e eficiência nas atividades da organização, trazendo assim novos meios para melhoria dos resultados nas atividades governamentais. O autor afirma que a terceirização de

várias atividades se deve a essa busca pela qualidade e redução de custos, sendo que a terceirização de frotas de veículos em instituições públicas veio nesse sentido (redução de custos, melhor emprego de recursos, diminuição da ociosidade e melhoria da qualidade), devendo portanto o administrador da frota optar entre aquisição de veículos próprios ou locação dos mesmos através de uma empresa terceirizada, sendo então necessária a análise de vantajosidade e viabilidade entre as opções.

Caldeira (2019) ao comparar em seu estudo a utilização de mão de obra própria com a terceirizada em uma instituição pública, chegou a conclusão que para o cargo de motorista, a terceirização resultou em redução de custos, sendo que as principais diferenças salariais decorrem, principalmente, da diferença de direitos a que cada categoria tem direito, como por exemplo adicionais e auxílios, conforme a legislação envolvida.

Em seu estudo, comparando a utilização de frota própria com a opção pela terceirização, Aarão (2016) concluiu que a terceirização de frotas é válida para as Instituições Federais de Ensino, auxiliando os gestores em momentos de pico de demanda, e que mantido o grau de atendimento do período analisado, o ideal seria uma política de gestão primando pelo número reduzido de veículos próprios para atender às solicitações diárias, funções básicas, urgentes e diferenciadas da Instituição, sendo que mesmo sendo mais econômica em valores absolutos, a terceirização deve ser utilizada depois de esgotada a capacidade da frota própria, pois a intensificação do uso de veículos próprios, que variam de ano para ano, exige novas mensurações, podendo reverter o cenário encontrado e tornar o valor de quilômetro rodado com frota própria mais baixo.

Dessa forma, o presente estudo busca destacar questões além dos custos econômicos, buscando evidenciar também questões relacionadas a custos de transação, em instituições distantes de grandes centros e com uma frota menor, que faz com que o tamanho da demanda de viagens e utilização dos veículos seja diferente, podendo resultar em custos e resultados diferentes, pois cada instituição pode possuir demandas, utilização, frota e realidades diversas. A seguir será abordado sobre os custos de transação que estão envolvidos na relação relacionada à terceirização no setor público.

2.2 Custos de transação

Williamson (1985) descreve que custos de adaptação, de renegociação e de monitoramento podem se apresentar de diferentes formas, sendo que os custos de adaptação são derivados de efeitos não previstos que podem afetar a relação e a negociação entre as partes, e os custos de renegociação resultam de esforços para alinhar as características alteradas, sendo que os custos de monitoramento são resultantes do acompanhamento para gerenciar as atividades e resolver as questões que possam surgir no decorrer das transações, que podem afetar as relações e os custos para a realização e concretização da transação, buscando evitar comportamentos oportunistas.

Conforme Peres (2007), no setor público as transações estão relacionadas à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas, através de interação entre os envolvidos (Poder Executivo, Legislativo, Burocracia, Sociedade Civil), e nessas transações existem vários custos envolvidos.

Simoni (2018) descreve nas conclusões de seu estudo que a análise de custos utilizada para a decisão da terceirização na instituição que analisou está

sendo baseada geralmente numa planilha de custos na qual a Administração Pública ao decidir terceirizar um serviço não está considerando toda a equipe de servidores que trabalham na elaboração, execução, finalização e fiscalização da contratação, e isso tem um custo que não está sendo contabilizado e considerado no processo de decisão. Dessa forma a análise pode trazer resultados mais assertivos ao considerar também os custos de transação envolvidos.

Sarto e Almeida (2015, p. 8) descrevem que “as características das transações são analisadas a partir de três dimensões: a frequência, o grau de incerteza subjacente e a especificidade do ativo envolvido.”

Incertezas políticas e econômicas são importantes na formação dos preços por parte dos fornecedores, tendo em vista a validade das propostas por um período de 12 meses, fazendo com que quanto maiores forem as incertezas, maior a probabilidade dos fornecedores elevarem os preços. (Neuenfeld et al., 2018).

Conforme Sarto e Almeida (2015), a incerteza diz respeito ao grau de confiança dos envolvidos em sua capacidade de prever acontecimentos, e pode sofrer influência de diversos fatores (instabilidade econômica, supostos comportamentais e demais características das transações), conduzindo a relações contratuais de maior complexidade, podendo resultar assim em maiores custos de transação.

A especificidade do ativo refere-se a determinadas transações que podem exigir ativos especializados, dificultando o acesso a outras alternativas ou prestação por outros agentes em caso de interrupção ou encerramento contratual antes do prazo previsto sem que haja redução dos resultados esperados. (Williamson, 1985).

Quanto à decisão de terceirizar ou não, Cavalcanti et al. (2002, p. 15), descreve que é preciso levar em conta os custos da terceirização mais os custos de transação, considerando os padrões esperados. Conforme evidenciado no estudo de Azevedo (2015) às contratações de serviços podem ser divididas em três etapas: planejamento, execução, e gestão e fiscalização da contratação. O autor prossegue descrevendo que as duas primeiras etapas (planejamento e execução) estão relacionadas aos custos e atividades *ex-ante* (anteriores) de transação, e a última (gestão e fiscalização) está relacionada com as atividades e custos *ex post* (posteriores).

Em determinadas regiões, certos produtos, serviços e prestadores são escassos, devido a sua especificidade, devendo assim a organização considerar que com pouca concorrência tende-se a aumentar os custos de transação, devendo se preparar para evitar o comportamento oportunista dos participantes da licitação, pois ao comparar alternativas entre internalizar ou terceirizar, a organização poderá optar pela melhor opção, e caso a terceirização seja a melhor alternativa, deve-se buscar a redução dos custos de transação através de informações preparadas antes da realização dos procedimentos licitatórios. (Pacheco et al., 2018).

Williamson (2012, p.19) descreve que as pesquisas empíricas geralmente não buscam mensurar os custos de transação diretamente, “em vez disso, a questão é se as relações organizacionais (práticas contratuais; estruturas de governança) se alinham ou não com os atributos das transações na forma prevista pelos argumentos dos custos de transação.” Através do conhecimento de fatores contratuais que influenciam nos custos de transação durante a fase de negociação dos contratos é possível elaborar o planejamento das próximas contratações de forma mais assertiva, reduzindo assim os custos de transação envolvidos.

Pacheco et al. (2018) ao realizarem estudo comparativo entre a

internalização e a terceirização de serviços de limpeza, conservação, vigilância e segurança em uma instituição pública sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação, chegaram a conclusão de que a internalização seria mais vantajosa economicamente, e que a presença da especificidade de ativos, frequência, incertezas, e de racionalidade limitada e a possibilidade de comportamento oportunista, poderiam justificar os 35,50% pagos a mais às empresas terceirizadas em relação a internalização, sendo que os gestores tomaram a decisão respeitando a política de Estado onde esses serviços deveriam ser prestados por terceirizados, sendo que o principal motivo seria devido a economicidade e melhoria na qualidade (que não foi objeto do estudo).

Spitale (2021) descreve que a gestão de frotas é uma atividade complexa, principalmente em instituições públicas que envolvem parâmetros relacionados à governança que são regulados pela legislação, e que os contratos tem se tornado mais complexos, tendo-se em vista a inserção de ferramentas de tecnologia da informação e a busca por alternativas para terceirização, ampliando o número de envolvidos na contratação, propiciando o surgimento de conflitos de interesses entre os contratantes, sendo fundamental o acompanhamento pós contratação.

3 ASPECTOS METODOLÓGICOS

As pesquisas podem ser classificadas quanto aos objetivos, quanto aos procedimentos e quanto à abordagem do problema. Beuren (2013, p. 79) classifica as pesquisas quanto aos objetivos (contempla a pesquisa exploratória, descritiva e explicativa), quanto aos procedimentos (contempla o estudo de caso, o levantamento, a pesquisa bibliográfica, documental, participante e experimental) e a pesquisa quanto à abordagem do problema (contempla a pesquisa qualitativa e a quantitativa).

Yin (2015, p. 4) descreve que “como método de pesquisa, o estudo de caso é usado em muitas situações, para contribuir ao nosso conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionados.” Yin (2015, p. 33) explica também que “os estudos de caso têm sido realizados sobre uma ampla variedade de tópicos, incluindo pequenos grupos, comunidades, decisões, programas, mudança organizacional e eventos específicos.”

Quanto aos objetivos, este estudo se caracteriza como exploratório. Conforme Gil (2010), as pesquisas exploratórias procuram proporcionar maior familiaridade com o problema, buscando levar em conta os aspectos em relação ao fato estudado.

Quanto aos procedimentos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica é realizada com base em material que já foi publicado, em material impresso (livros, jornais, teses, entre outros) ou em outros formatos (discos, CDs, material disponibilizado na Internet entre outros). (Gil, 2022).

Quanto à abordagem do problema, trata-se de método qualitativo, onde, conforme Marconi e Lakatos (2011), as amostras são reduzidas, preocupando-se em analisar e interpretar características mais profundas do assunto estudado. Portanto, neste estudo será utilizada a pesquisa exploratória, a pesquisa bibliográfica, e a pesquisa qualitativa.

Portanto, o presente estudo se caracteriza como um estudo de caso, exploratório, bibliográfico e qualitativo. O objetivo do estudo é analisar o custo-benefício na manutenção ou terceirização de veículos oficiais no Campus da UFSM em Frederico Westphalen. A seguir serão apresentados os resultados parciais encontrados, tendo em vista que o estudo ainda está em desenvolvimento,

apontando os fatores que devem ser considerados na análise da vantajosidade na manutenção ou terceirização da frota de veículos oficiais em instituições distantes de grandes centros, evidenciando a relevância não somente dos custos, mas também da identificação e consideração dos custos de transação envolvidos.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Inicialmente, cabe destacar que no momento não é aplicável a utilização do Táxi Gov para a UFSM Campus Frederico Westphalen, tendo em vista se tratar de serviços disponíveis nas capitais. A modalidade de serviço de táxi, que geralmente leva o servidor até determinado local e depois para o retorno é necessário chamar outro táxi, não atende a maioria das demandas de transporte do campus, tendo em vista que geralmente se tratam de viagens para outras cidades e para experimentos no interior, que exigem a permanência do motorista para deslocamentos durante o dia. Mesmo não sendo aplicável na totalidade, a utilização de táxi pode ser utilizada para auxiliar de forma alternativa a atender algumas demandas caso seja mais vantajosa e não haja disponibilidade de outra modalidade em alguns períodos em função de outras demandas com maior prioridade, portanto, para efeitos desse estudo, será considerado na análise das alternativas os custos referentes ao Táxi Gov e dos serviços de táxi na região, para fins de comparação e adequação entre as alternativas disponíveis.

A seguir será apresentado o Campus da UFSM em Frederico Westphalen, para em seguida apresentar questões relacionadas a gestão de frotas, seus custos e custos de transação envolvidos em sua terceirização.

4.1 Campus da UFSM em Frederico Westphalen

A Universidade Federal de Santa Maria, com 60 anos de história, é uma instituição de ensino superior pública, gratuita e de qualidade que construiu credibilidade e tradição ao longo de sua trajetória. Atualmente a UFSM tem em torno de 25.648 alunos, 266 cursos, 2.031 docentes e 2.625 Técnicos Administrativos em Educação, contando com dez unidades universitárias espalhadas pelo Rio Grande do Sul, além de quatro estabelecimentos de educação básica, técnica e tecnológica. Essas unidades contribuem para o desenvolvimento local nas regiões onde são estrategicamente implantadas e recebem alunos de todos os estados do Brasil em busca de aprendizado e qualificação profissional.

Assim, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento da região Norte do Rio Grande do Sul, em 13 de janeiro de 2005, foi realizada uma Audiência Pública para tornar possível a instalação de uma extensão da UFSM em Frederico Westphalen. Com a confirmação da vinda de uma universidade pública para a região, foi dado início ao projeto de instalação do Campus. Posteriormente, em março de 2006, estavam abertas as inscrições para o primeiro vestibular do Campus em Frederico Westphalen e, também, do Campus em Palmeira das Missões. Já em julho de 2007, ocorria a inauguração oficial dos primeiros prédios da UFSM na região Norte do Rio Grande do Sul.

Atualmente, o Campus de Frederico Westphalen já formou mais de 1000 estudantes, conta com 53 técnicos administrativos em educação, em torno de 90 docentes, 50 terceirizados, e cerca de 923 alunos, com seis cursos de graduação e dois de pós-graduação (mestrado), sendo eles: Agronomia, Engenharia Ambiental e Sanitária, Engenharia Florestal, Jornalismo, Relações Públicas, Sistemas de Informação, Pós-Graduação em Agronomia - Agricultura e Ambiente e

Pós-Graduação em Ciência e Tecnologia Ambiental.

O município de Frederico Westphalen foi criado em 1954 e está localizado na região do Médio Alto Uruguai, no noroeste do Rio Grande do Sul, com uma área de 264,97 km². Está distante cerca de 290 km de Santa Maria e 428 km da capital do Estado, Porto Alegre. De acordo com informações do site do IBGE, a população estimada do município em 2020 foi de 31.498 habitantes.

Para o cumprimento de seus deveres e atendimento ao interesse público as universidades, assim como toda instituição pública, precisa de recursos e equipamentos para auxiliar no desenvolvimento de suas atividades, como por exemplo a utilização de veículos oficiais. A seguir serão apresentados os resultados encontrados, sobre como levantar os custos envolvidos e fatores relacionados a geração de custos de transação.

4.2 Levantamento dos custos na gestão de frotas

Inicialmente, serão apresentadas formas para o levantamento de custos para a realização da análise da vantajosidade econômica e financeira da contratação ou manutenção da frota própria dos veículos em uma instituição, para em seguida evidenciar fatores relacionados aos custos de transação envolvidos nesse tipo de contratação.

Conforme Sousa et al. (2019, p.1) “ao realizar uma operação relacionada a compra de um bem, o gestor deve determinar os custos associados à aquisição, manuseio e descarte incorridos no processo do início ao fim da sua vida útil, proporcionando segurança no momento da tomada de decisões.” No quadro abaixo são apresentados os custos referentes à gestão de determinado veículo e formas que podem ser utilizadas para mensuração, de forma a possibilitar sua utilização.

CATEGORIA DE CUSTOS	ITEM	MENSURAÇÃO
Custos iniciais	Valor do Veículo Zero Km	Conforme tabela da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas.
Custo durante o uso	Abastecimento	Notas fiscais e relatórios.
	IPVA	Veículos oficiais isentos.
	Licenciamento	DETRAN RS
	Seguro obrigatório	DETRAN RS
	Seguro privado	Apólices e licitações.
Custos com manutenção	Manutenção preventiva.	Plano de revisões conforme dados do fabricante (Montadora).
	Manutenção corretiva.	Notas fiscais e relatórios.
	Reparos de segurança: pneus, freios, suspensão, direção, palhetas, etc.	Notas fiscais e relatórios.
	Custo do veículo parado.	Diferenças entre frota própria e terceirizada.
Custos Administrativos	Mão de obra	Salário e encargos trabalhistas do setor responsável.
	Instalações e equipamentos.	Utensílios necessários para a atividade da administração da frota.
Valores de descarte	Valor residual do veículo.	Considerando valor da tabela Fipe após período de uso e para o caso de

		venda com desvalorização de 35% (valores pagos na compra).
Valores de Locação	Locação de um veículo equivalente.	Cotação em locadoras de diferentes portes e/ou licitações (conforme período e km a ser utilizada).

Quadro 01. Composição dos custos de um veículo

Fonte: Adaptado de Sousa et al. (2019)

Sousa et al. (2019), destaca também que é responsabilidade do gestor escolher a melhor opção para a organização, refletindo em diminuição de custos, melhorias e agilidade nas atividades, porém, é desafiador identificar e mensurar os aspectos e custos que devem ser calculados para que as opções sejam equivalentes, devido à diferentes realidades e complexidade das organizações.

4.3 Geradores de custos de transação na terceirização de frotas

Com base nos autores supracitados e observando o modelo de quadro apresentado no estudo de Azevedo (2015), foram analisados editais que buscavam a locação de veículos ou a contratação do serviço de transporte de passageiros em veículos leves na UFSM, nos últimos dois anos, sendo que atualmente a instituição não possui contrato desse tipo em vigência.

Em 2021 a UFSM realizou processo licitatório através do pregão 105/2021 com o objeto de Registro de preços para Prestação de Serviço de Transporte rodoviário de passageiros para viagens intermunicipais e urbanas para todos Campis da UFSM, o qual contemplava locação de veículos leves e pesados, como ônibus, van e micro-ônibus, todos com motorista. O item que tem relação com o presente estudo é o item 13, que conforme ata do pregão possui a descrição de veículo automóvel tipo sedan com no mínimo 5 lugares, fabricação 2015 ou posterior, incluindo serviço de motorista e despesas com diárias, alimentação, salário, encargos trabalhistas, previdenciários e seguro. Também estava descrito que os veículos deveriam estar de acordo com as legislações, estando em perfeito estado para utilização, possuir ar-condicionado e seguro (obrigatório e contra terceiros). No caso de percurso em estrada de chão, seria acrescido de 100% na quilometragem ali percorrida. A quantidade estimada em KM era de 20.000, e o valor estimado em R\$ 3,91 por quilômetro rodado. Não houve interessados e propostas para o item, a situação do mesmo consta como cancelado por inexistência de proposta.

Através do pregão eletrônico 173/2021 a UFSM buscou a contratação de empresa de agenciamento de serviços de transporte individual por veículos com motorista, através de solução tecnológica que possibilitasse a operação e a gestão das solicitações, por meio de aplicação web e aplicativo mobile, conforme a demanda de todas as unidades da instituição, porém, para esse processo licitatório também não houve propostas.

Por meio da análise dos editais dos pregões mencionados e do estudo realizado, pode-se perceber diversos fatores que contribuem para o aumento do custo de transação relativos às licitações descritas e gerariam custos de transação maiores no caso da efetivação de uma contratação. No quadro a seguir serão apresentados fatores relevantes identificados para serem considerados tanto na elaboração dos editais, bem como nas etapas de contratação e acompanhamento dos mesmos.

Descrição dos Fatores	Atributos
Levantamento do quantitativo a ser licitado	Incerteza
Levantamento do potencial de oferta do serviço através de licitação na região	Incerteza e Frequência
Elaboração do edital e descrição adequada do item (quantitativo, prazos, critérios, manutenções, assistência)	Incerteza, Frequência
Verificar se consta algum ativo específico no contrato.	Especificidade
Negociação com a(s) empresas no processo licitatório	Incerteza
Capacidade das empresas participantes em atender de forma adequada e a longo prazo as demandas da instituição	Incerteza e Frequência
Duração do contrato (possibilidades da empresa ter interesse na renovação)	Incerteza e Frequência
Formas de acompanhamento da execução contratual	Incerteza e Frequência
Valor e formas de aferição para pagamento	Incerteza e Frequência
Cláusulas e formas de aferição da performance no acompanhamento da execução dos serviços	Incerteza Frequência
Constar nos contratos as salvaguardas contratuais (multas e penalidades previstas no caso de descumprimento).	Incerteza e Frequência

Quadro 02. Fatores relacionados a custos de transação

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Azevedo (2015)

Conforme exposto no quadro acima, diversos são os fatores que sendo considerados podem auxiliar no controle e redução dos custos de transação envolvidos. O adequado levantamento do quantitativo a ser licitado, bem como a elaboração de edital que descreva de forma adequada a forma da prestação de serviço e sua consequente remuneração tornará a licitação mais atrativa aos interessados e com resultados mais satisfatórios para ambos os lados, tendo em vista que deverão estar clara as quantidades que provavelmente serão contratadas e sua consequente remuneração (por quilometragem rodada, diárias, pernoites, pedágios, manutenções, prazo para atendimento, seguro e suas coberturas, assistência 24 horas...).

O levantamento da existência de ativo específico e do potencial de oferta do serviço através de licitação na região e a capacidade das empresas participantes em atender de forma adequada e a longo prazo as demandas da instituição possibilitarão para a instituição vislumbrar a real possibilidade de se optar pela locação de veículos ou contratação de serviços de transportes com veículos leves, com uma certa garantia da continuidade da prestação dos serviços (adequada execução e renovação contratual).

A negociação com a(s) empresas no processo licitatório possibilitará uma contratação mais adequada à realidade do mercado regional, e a previsão contratual de formas de acompanhamento da execução contratual, do valor e formas de aferição para pagamento, bem como de cláusulas de performance e salvaguardas contratuais garantem a ciência dos participantes da forma esperada para execução dos seus serviços e garantem a possibilidade de a administração pública se precaver de oportunismo em suas contratações, podendo cobrar a adequada execução dos serviços descritos e contratados na forma da lei.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve por objetivo evidenciar fatores a serem considerados nas análises de vantajosidade na manutenção ou terceirização da frota de veículos oficiais em instituições públicas distantes de grandes centros e com uma frota menor, que faz com que o tamanho da demanda de viagens e utilização dos veículos seja diferente, podendo resultar em custos e resultados diferentes, pois cada instituição pode possuir demandas, utilização, frota e realidades diversas, destacando a relevância da consideração não somente dos custos econômico-financeiros, mas também dos custos de transação envolvidos, que podem justificar a terceirização ou a manutenção da frota própria.

Foram apresentados resultados de estudos relacionados ao tema, evidenciando que a realidade de cada instituição é diferente, resultando em análises com critérios que podem variar de acordo com os fatores considerados. Dessa forma, percebe-se a importância da consideração dos custos econômicos e dos custos de transação envolvidos, principalmente os relacionados a dependência de recursos e de empresas com capacidade de atender adequadamente às necessidades de instituições públicas em regiões com menos concorrência, fato que pode elevar os custos em caso de terceirização e dificultar a exigência de cumprimento de critérios de qualidade, resultando muitas vezes em licitação deserta ou com elevado custo de transação de monitoramento e negociação.

Os resultados demonstram que através do conhecimento dos custos de transação envolvidos é possível ter um resultado mais assertivo e melhor aproveitamento dos recursos públicos na tomada de decisão. Assim, a pesquisa foi bem sucedida em atender ao seu objetivo e incentivar o debate sobre custos e custos de transação no setor público, que colabora com a melhoria da gestão de recursos públicos. Lembrando que os resultados apresentados são parciais, tendo em vista que o estudo ainda está em desenvolvimento. Sugere-se para estudos futuros a realização de análises de custo-benefício em instituições distantes de grandes centros que optaram por terceirizar sua frota de veículos, para verificar se o atendimento está de acordo com o esperado, e se os custos de transação foram considerados na decisão.

REFERÊNCIAS

- AARÃO, Lucas Resende. *Terceirização versus frota própria: uma análise da função transporte em uma instituição federal de ensino*. 2016. 82 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal de Viçosa, Florestal. 2016. Disponível em: <https://www.locus.ufv.br/handle/123456789/8333>. Acesso em: 11 abr. 2022.
- ALBUQUERQUE JÚNIOR, Reneudo de. *Análise da terceirização do serviço de transporte no serviço público: um estudo comparativo*. 2018. 75 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/3834>. Acesso em: 22 fev. 2022.
- AZEVEDO, Pedro Lins de. *Custos de transação e desempenho contratual: o caso da terceirização da atividade de manutenção em Refinarias da Petróleo Brasileiro SA*. 2015. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco. Recife: 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/16504>.

Acesso em: 29 abr. 2022.

BEUREN, Ilse Maria (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. *Decreto nº 9.287, de 15 de fevereiro de 2018*. Dispõe sobre a utilização de veículos oficiais pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9287.htm. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. Presidência da República, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Taxi Gov: mobilidade de Servidores no Governo Federal*. Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Junho de 2019. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4154>>. Acesso em: 14 de setembro de 2021.

BRAZ, Erivelton Toreta; CHIQUIERI, Julien; GONÇALVES, Wellington. Método multicritério como ferramenta para auxílio na decisão sobre alternativa de uso de transporte. *Brazilian Journal of Production Engineering-BJPE*. p. 142-155, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/bjpe/article/view/30880>. Acesso em: 25 fev. 2022.

CALDEIRA, Luiza Barbosa; CALDEIRA, Pedro Zany. Comparação de custos com motoristas em universidade federal: servidores públicos vs terceirizados. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro 53(4): 780-790, jul. - ago. 2019.

CAVALCANTI, Antonio Cesar Lins; AZEVEDO, Luiz Carlos dos Santos; PINHEIRO, Márcia Maria Alves. O Impacto dos Custos de Transação Sobre As Terceirizações Governamentais-Enfoque Teórico. In: *Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC*. São Paulo, SP, Brasil, 2002. Disponível em: <https://anaiscbc.abcustos.org.br/anais/article/view/2723>. Acesso em: 29 abr. 2022.

DE ARAUJO, Paula Mara Costa; DE JESUS, Renata Gomes. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. *Revista Principia*, Paraíba, 2018.

FERREIRA, Fabrício da Costa; SOUZA, Antônio Artur de. Custos de transação em licitações: análise da eficiência do processo de compra de medicamentos por organizações públicas. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 20, n. 2, p. 1-36, set. 2020.

FERREIRA FILHO, Hélio Raymundo et al. A gestão estratégica de frotas como ferramenta para redução de custos logísticos—estudo de caso de uma empresa de transporte de bovinos. *Revista Espacios*. Vol. 36 (Nº 23), 2015. Disponível em: <http://www.revistaespacios.com/a15v36n23/15362325.html>. Acesso em 04 jan. 2022.

FREDERICO WESTPHALEN. Câmara Municipal. *História do município*. Disponível em: <<http://www.fredericowestphalen.rs.leg.br/institucional/historia>>. Acesso em

18 de junho de 2021.

- GHIGGI, Ilca Maria Ferrari; MADRUGA, Érico de Avila. *Análise da viabilidade técnica e econômica para implantação de contrato de terceirização da frota de transporte terrestre ao invés da gestão de frota própria com contratação de serviço de direção veicular no IFSC Campus Chapecó*. Instituto Federal de Santa Catarina. 2020. Disponível em: <https://repositorio.ifsc.edu.br/handle/123456789/1470?show=full>. Acesso em: 17 mar. 2022.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- Gil, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.
- LUZ, Charlene Bitencourt Soster; WOBETO, Débora; SILVA, Lúcio José. *Gerenciamento de custos logísticos*. Porto Alegre: SAGAH, 2018.
- MACHADO, Nelson; HOLANDA, Victor Branco de. Diretrizes e modelo conceitual de custos para o setor público a partir da experiência no governo federal do Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 44, p. 791-820, 2010.
- MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Metodologia Científica*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American journal of sociology*, v. 83, n. 2, p. 340-363, 1977.
- NEUENFELD, Débora Raquel et al. Custos De Transação Nas Compras Públicas. *Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios*, v. 11, p. 226-252, 2018.
- PACHECO, Ezequiel Nunes; KRONBAUER, Clóvis Antônio; LEITE, Edileia Gonçalves; DANTAS, Vilmar Secundina. Terceirização de Serviços no Setor Público: uma análise sob a ótica da Teoria dos Custos de Transação. In: *Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC*. 2018. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4507>. Acesso em: 05 mai. 2022.
- 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.
- SARTO, Victor Hugo Rocha; ALMEIDA, Luciana Togeiro de. A teoria de custos de transação: uma análise a partir das críticas evolucionistas. *Revista Iniciativa Econômica*, v. 2, n. 1, 2015.
- SIMONI, Vera Luzia Dessanti. *Análise crítica do modelo de cálculo de custos na contratação do serviço terceirizado: o caso do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia do estado de Mato Grosso*. 2018. Tese de Doutorado. Disponível em: <https://recipp.ipp.pt/handle/10400.22/12991>. Acesso em: 18 mai.

2022.

- SOUSA, Henrique Adriano de; SILVA, Rita de Cassia da; SHIGUEMATU, Maycoln Carrari. Custo total da propriedade: O trade-off entre comprar ou alugar a frota de veículos da empresa. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC*. XXVI Congresso Brasileiro de Custos – Curitiba, PR, Brasil, 11 a 13 de novembro de 2019. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4668>. Acesso em: 27 abr. 2022.
- SPITALE, Erika. *Desafios na gestão de frota de veículos: estudo de caso do estado de Minas Gerais*. 249 p. Dissertação (Programa de Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2021. Disponível em: <http://tede.fjp.mg.gov.br/handle/tede/532>. Acesso em: 02 março 2022.
- SPITALE, Erika; DA CRUZ, Marcus Vinicius Gonçalves. *Quarteirização da manutenção de veículos oficiais do Estado de Minas Gerais: uma evolução da governança pública para a gestão de frota?* VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública. Brasília/DF (VIRTUAL), 2021. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap/index.php/home/article/view/113>. Acesso em: 02 mar. 2022.
- UFSM. Universidade Federal de Santa Maria. *Ata de Realização do Pregão Eletrônico Nº 00105/2021 (SRP)*. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/livre/pregao/AtaEletronico.asp?co_no_uasg=153164&&uasg=153164&numprp=001052021&Seq=1&f_lstSrp=&f_Uf=&f_numPrp=&f_coduasg=&f_tpPregao=&f_lstICMS=&f_dtAberturaIni=&f_dtAberturaFim=. Acesso em: 12 ago. 2022.
- UFSM. Universidade Federal de Santa Maria. *UFSM: História*. Disponível em: <https://www.ufsm.br/historia/>. Acesso em: 18 de junho de 2021. UFSM. Universidade Federal de Santa Maria. Campus Frederico Westphalen: Histórico. Disponível em: <https://www.ufsm.br/unidades-universitarias/frederico-westphalen/historico/>. Acesso em: 18 de junho de 2021.
- UFSM. Universidade Federal de Santa Maria. *Licitação: 173/2021 – PREGÃO ELETRÔNICO*. Disponível em: <https://www.ufsm.br/orgaos-executivos/demapa/editais/173-2021/?tipo=abertura>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- WILLIAMSON, Oliver E. *As Instituições Econômicas do Capitalismo: firmas, mercados, relações contratuais*. São Paulo: Pezco, 2012.
- WILLIAMSON, Oliver E. *The economics institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. Free Press, 1985.
- YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. 5 ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.