



UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MAURICENE DE PAULA LIMA

**O PROCESSO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM
DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: uma pesquisa documental em uma
instituição federal de ensino**

**Juazeiro/BA
2024**

MAURICENE DE PAULA LIMA

**O PROCESSO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM
DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: uma pesquisa documental em
uma instituição federal de ensino**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública, na modalidade de Mestrado Profissional, da Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte.

**Juazeiro/BA
2024**

L732p

Lima, Mauricene de Paula

O processo de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra: uma pesquisa documental em uma instituição federal de ensino / Mauricene de Paula Lima. – Juazeiro-BA, 2024.
xv, 79 f.: il.; 29 cm.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Campus Juazeiro-BA, 2024.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte.

Inclui referências.

1. Contrato de trabalho. 2. Terceirização. 3. Fiscalização. I. Título. II. Duarte, Francisco Ricardo. III. Universidade Federal do Vale do São Francisco.

CDD 341.65

UNIVERSIDADE FEDERAL DO VALE DO SÃO FRANCISCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FOLHA DE APROVAÇÃO

MAURICENE DE PAULA LIMA

**O PROCESSO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO
EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA: uma pesquisa documental em uma instituição
federal de ensino**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap) da Universidade Federal do Vale do São Francisco (Univasf), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovada em 31 de outubro de 2024

Banca Examinadora



Documento assinado digitalmente
FRANCISCO RICARDO DUARTE
Data: 11/11/2024 15:26:20-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte, Univasf.
(Orientador)



Documento assinado digitalmente
JOAO CARLOS HIPOLITO BERNARDES REIS
Data: 11/11/2024 16:52:54-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. João Carlos Hipólito Bernardes do Nascimento, UFPI.
(Examinadora interno ao Profiap)

Rosemary Barbosa de
Melo:82129827420

Assinado de forma digital por
Rosemary Barbosa de
Melo:82129827420
Dados: 2024.11.11 21:31:32 -03'00'

Prof^ª. Dra. Rosemary Barbosa de Melo, IFSertãoPE.
(Examinadora externa ao Profiap)

Ao meu pai, **Francisco de Paula** (*in memoriam*), por todo orgulho que sentia por mim enquanto filha.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pelo dom da vida e por me fazer forte, sempre me amparando na busca dos meus objetivos.

Aos meus pais, Francisco (*In memoriam*) e Maria Zulmira, pelos esforços para criar os 6 filhos com zelo e dedicação, nos conscientizando que a educação nos leva para onde nossa vontade quiser, só depende de nós.

Ao meu esposo, Marccone, por estar ao meu lado durante todo o processo, pelas palavras de incentivo e carinho nos momentos difíceis, por todas as vezes que me ouviu falar sobre este trabalho e me ajudou a manter a calma.

Aos meus filhos Álvaro e Ana Gabriela, pela ajuda com as tecnologias e pela compreensão nos momentos delicados de nervosismo.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Francisco Ricardo Duarte, por dedicar seu precioso tempo para me ensinar e ajudar a buscar as informações necessárias para o desenvolvimento desta dissertação e por me convencer a não desistir do tema escolhido por mim desde o início.

Agradeço aos meus professores do curso e aos colegas de turma, pela vivência compartilhada ao longo do tempo que estivemos juntos.

A todos os amigos que sempre me deram força e que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu chegasse até aqui.

Um agradecimento especial ao meu mentor Prof. Me. Marcos Manoel da Silva, pelo conhecimento compartilhado, pelas discussões e por acreditar em mim (muitas vezes mais do que eu mesma acreditei).

LIMA, Mauricene de Paula. **O processo de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra**: uma pesquisa documental em uma instituição federal de ensino. Dissertação de Mestrado realizado pelo Programa de Pós-graduação em Administração Pública (PROFIAP). Universidade Federal do Vale do São Francisco – UNIVASF. Petrolina/PE, 2024.

RESUMO

A terceirização de serviços nos órgãos públicos tem registrado um aumento considerável nos últimos anos, e com isso é conferido à Administração Pública o dever legal de gerenciar e fiscalizar os contratos administrativos. No caso dos contratos com cessão de mão de obra a atividade de fiscalização é consideravelmente mais complexa e minuciosa do que dos demais contratos, ela necessita de protocolos estabelecidos especificamente para tal ação. Diante disso, este estudo teve como objetivo analisar se a adoção de um guia com a finalidade de padronizar o processo de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra pode tornar essa atividade mais eficiente. A presente pesquisa se caracteriza como de natureza básica, com uma abordagem qualitativa, com objetivo exploratório-descritivo. Para a coleta dos dados foi feita uma pesquisa documental a partir dos processos de fiscalização existentes em uma instituição federal de ensino em conjunto com uma análise de leis, decretos e súmulas, bem como uma revisão sistemática da literatura. Para a análise e interpretação dos resultados foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Como resultado, foi proposto um guia para promover a padronização do processo de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, dentro dos ditames legais.

Palavras-chave: Contratos, Dedicação Exclusiva de Mão de Obra, Terceirização, Gestão de Contratos, Fiscalização.

LIMA, Mauricene de Paula. **The process of managing and supervising contracts with exclusive dedication of labor**: a documentary research in a federal educational institution. Master's thesis carried out by the Postgraduate Program in Public Administration (PROFIAP). Federal University of Vale do São Francisco – UNIVASF. Petrolina/PE, 2024.

ABSTRACT

The outsourcing of services in public bodies has seen a considerable increase in recent years, and as a result, the Public Administration is given the legal duty to manage and supervise administrative contracts. In the case of contracts involving the transfer of labor, the inspection activity is considerably more complex and detailed than in other contracts, requiring protocols specifically established for such action. Therefore, this study aimed to analyze whether the adoption of a guide with the purpose of standardizing the process of management and inspection of contracts with exclusive dedication of labor can make this activity more efficient. This research is characterized as basic in nature, with a qualitative approach, with an exploratory-descriptive objective. To collect the data, a documentary research was carried out based on the inspection processes existing in a federal educational institution in conjunction with an analysis of laws, decrees and summaries, as well as a systematic review of the literature. To analyze and interpret the results, the content analysis technique was used. As a result, a guide was offered to promote the standardization of the management and inspection process of contracts with exclusive dedication of labor, within legal requirements

Keywords: Contracts, Exclusive Dedication of Labor, Outsourcing, Contract Management, Inspection.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa mental da pesquisa	17
Figura 2 – Organograma do IFSERTÃOPE.....	33
Figura 3 – Etapas para Seleção dos Artigos.....	52
Figura 4 – Fluxograma do processo de fiscalização.....	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Valor Executado em 2023 com os Contratos Terceirizados.....	34
Gráfico 2 – Valor para Custeio X Valor Executado com Contratos Terceirizados.....	35

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Espelho da Pesquisa.....	37
Quadro 2 – Responsabilidade pelas obrigações trabalhistas.....	45
Quadro 3 – A fiscalização e o acompanhamento.....	46
Quadro 4 – A execução dos contratos.....	49
Quadro 5 – Artigos pesquisados.....	52
Quadro 6 – Análise dos artigos pesquisados.....	53
Quadro 7 – Análise processual dos contratos.....	62
Quadro 8 – Pontos positivos e negativos.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAFe	Comunidade Acadêmica Federada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCJS	Centro de Ciências Jurídicas e Sociais
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco
DAP	Departamento de Administração e Planejamento
EAD	Educação à Distância
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ETFPE	Escola Técnica Federal de Pernambuco
FGTS	Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço
IFSERTÃOPE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano
IMR	Índice de Medição de Resultados
IN	Instrução Normativa
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
NLCC	Nova Lei de Licitações e Contratos
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
TCU	Tribunal de Contas da União
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFCG	Universidade Federal de Campina Grande
UFG	Universidade Federal de Goiás
UNED	Unidade de Ensino Descentralizada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	13
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.2	OBJETIVOS.....	15
1.3	JUSTIFICATIVA.....	15
1.4.	ESTRUTURA DO TRABALHO.....	17
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	19
2.1	O CONTEXTO DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	19
2.2	CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO E SUA FORMALIZAÇÃO.....	23
2.3	O DEVER DA FISCALIZAÇÃO.....	26
3	METODOLOGIA.....	30
3.1	TIPO DE PESQUISA.....	30
3.2	LÓCUS DA PESQUISA.....	32
3.3	INSTRUMENTOS DE COLETA.....	35
3.4	ANÁLISE DOS DADOS.....	36
4	DISCUSSÕES E RESULTADOS.....	39
4.1	ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO APLICADA.....	39
4.2	REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: OS TRABALHOS RELACIONADOS.....	51
4.3	ANÁLISE DOCUMENTAL DOS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO NO IF SERTÃO-PE.....	61
5	PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO.....	70
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	73
	REFERÊNCIAS.....	75

1 INTRODUÇÃO

A terceirização de serviços na Administração Pública tem registrado um aumento considerável nos últimos anos, impulsionado em partes, pela necessidade de reduzir o quadro de pessoal estatutário (Martins, 2014). Ela ocorre quando um órgão ou instituição contrata uma empresa para desempenhar parcial ou integralmente suas atividades, sendo uma descentralização de serviços por meio de contrato, onde a empresa contratada disponibiliza mão de obra conforme o acordo estabelecido.

Na Administração Pública, essa contratação ocorre, entre outros motivos, para evitar o crescimento desmesurado da máquina administrativa e em busca da eficiência e especialização de suas atividades finalísticas (Brasil, 2017). Segundo Martins (2014), a terceirização teve origem no Brasil nos anos 50 a 60, quando empresas privadas, visando reduzir custos e aumentar a competitividade, contratavam serviços ou produtos de especialistas em determinada atividade.

A base legal para a terceirização em organizações públicas está inicialmente prevista no Decreto-Lei nº 200, de 1967, que estabelece a possibilidade de a Administração desobrigar-se da realização material de atividades executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta por meio de contrato, geralmente precedido por licitação pública (Brasil, 1967). Cabe destacar que o objeto contratado deve ser a prestação de serviços, e não a contratação de mão de obra. Para a contratação de pessoal, a Administração Pública deve realizar concurso público, conforme previsto no inciso II do art. 37 da Constituição Federal de 1988, que diz que:

a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (Brasil, 1988, p. 36).

A terceirização apresenta diversos pontos positivos, entre eles, o aumento da eficiência pela possibilidade de focar na atividade-fim, o envolvimento de pessoal próprio em atividades especializadas e a melhoria da qualidade na prestação dos serviços com menor dispêndio de recursos (Brasil, 2020).

No entanto, ao terceirizar atividades instrumentais, cabe à Administração da empresa contratante fiscalizar não apenas a execução material do serviço, mas também garantir o cumprimento, pela empresa contratada, dos direitos trabalhistas e previdenciários dos empregados envolvidos no contrato (Brasil, 2017). De acordo com Di

Pietro (2021), a Administração Pública responderá subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas caso tenha havido omissão ou falha na fiscalização da execução do contrato. Nesse sentido, o desconhecimento dos responsáveis pela fiscalização do contrato acerca da legislação, ou até mesmo a não verificação das obrigações pode causar prejuízo ao erário e a responsabilização do próprio servidor.

A fiscalização eficaz dos contratos com cessão exclusiva de mão de obra exige vasto conhecimento acerca das responsabilidades inerentes ao fiscal, além de domínio mínimo sobre a legislação relativa e sobre a natureza do objeto do contrato. Isso somente será possível mediante uma fiscalização constante e com os rigores que os dispositivos legais exigem.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Segundo Almeida (2009), as atitudes do fiscal e gestor são imprescindíveis para que a terceirização seja bem-sucedida. Eles devem zelar para que seus trabalhos não gerem problemas, como: falta de fornecimento, má qualidade na prestação do serviço ou entrega em desacordo, subordinação do órgão à contratada, elevação das despesas e problemas judiciais entre outros.

Para assegurar uma fiscalização dos contratos administrativos eficiente e eficaz, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU, 2012), destaca a importância de instaurar um processo administrativo específico de fiscalização. Além disso, enfatiza o registro desse processo nos sistemas informatizados do órgão ou entidade, de modo a vincular de forma direta a atividade de fiscalização ao contrato em questão.

Para Almeida (2022), a fiscalização dos contratos administrativos constitui ato estritamente formal e, como tal, deve ser organizado processualmente, com todos os documentos pertinentes, de maneira a evidenciar responsabilidades em seu andamento e aperfeiçoar a gestão contratual como um todo. Assim, deve seguir um passo a passo minucioso com a finalidade de otimizar a fiscalização e resguardar os gestores e todos os servidores envolvidos no encargo de fiscal de responder administrativamente por improbidade, bem como resguardar o órgão de possíveis demandas judiciais trabalhistas.

Diante disso, levanta-se a seguinte questão de pesquisa:

De que forma a utilização de um guia para auxiliar na fiscalização dos contratos terceirizados com dedicação de mão de obra exclusiva, tornaria essa atividade mais eficiente?

1.2 OBJETIVOS

- Objetivo Geral: Desenvolver um Guia com um modelo de protocolo para auxiliar na fiscalização dos contratos terceirizados com dedicação de mão de obra exclusiva no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IFSERTÃOPE).

- Objetivos Específicos:

i) Identificar na legislação e na literatura, protocolos de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

ii) Descrever como ocorre atualmente o processo de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do IFSERTÃOPE.

iii) Construir um protocolo de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

iv) Propor ao IFSERTÃOPE a implementação de um Guia para a realização da atividade de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

1.3 JUSTIFICATIVA

A responsabilidade de supervisionar a adequada utilização dos recursos públicos cabe ao agente público, e o servidor incumbido do encargo de fiscal de contratos tem essa responsabilidade de forma mais ampliada, uma vez que a cada dia são firmados contratos com grandes volumes orçamentários.

Santos (2018), afirma que a atuação do fiscal desempenha um papel singular na atual conjuntura histórica, especialmente na construção de um Estado Gerencial guiado pelo princípio da eficiência. Isso se justifica pelo fato de que a administração pública está propensa a um substancial aumento na celebração de novos contratos para atender às suas necessidades suplementares. O que pode aumentar consideravelmente o risco do servidor com a atribuição de fiscal de responder administrativamente.

A responsabilidade do agente público está dividida em três esferas, sendo elas a civil, a penal e a administrativa (Brasil, 1990). Para além dessas três instâncias punitivas, somam-se às sanções previstas na Lei 8.429/1992, em decorrência de atos de improbidade administrativa (Brasil, 1992) e as penalidades relacionadas à violação da lei de responsabilidade fiscal (Brasil, 2000).

De acordo com Santos (2018), a responsabilidade civil do agente público, pode ser caracterizada como a ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência que cause danos ao patrimônio de terceiro. Nesse contexto, o artigo 927 do Código Civil estipula a obrigação do agente de reparar o dano causado (Brasil, 2002).

Com isso, entende-se que as tarefas em fiscalizar o fiel cumprimento dos contratos são de agentes investidos na função pública, quais sejam os gestores e fiscais dos contratos, os gestores do órgão, ordenadores de despesas entre outros. Contratos mal fiscalizados podem resultar em desperdício de recursos públicos, já que o dinheiro destinado a determinados projetos ou serviços pode ser utilizado de forma ineficiente ou até desviado para atividades não relacionadas.

A justificativa para este estudo reside na importância da fiscalização adequada dos contratos de terceirização na administração pública. A fiscalização envolve a supervisão da prestação de serviços de qualidade garantindo a correta aplicação dos recursos públicos.

Em contratos que demandam dedicação exclusiva de mão de obra, a complexidade da fiscalização aumenta, exigindo protocolos detalhados e específicos para assegurar a conformidade e a eficiência dos processos. O IFSERTÃOPE, ao buscar aprimorar seus processos de gestão e fiscalização de contratos terceirizados, pode se tornar um modelo para outras instituições públicas, promovendo uma cultura de responsabilidade e transparência.

Este estudo pretende contribuir para a construção de um guia prático e fundamentado, que possa ser utilizado não apenas pelo IFSERTÃOPE, mas também adaptado por outras instituições que enfrentam desafios semelhantes. Além disso, a pesquisa visa fortalecer a capacidade dos servidores públicos envolvidos na gestão e fiscalização de contratos, proporcionando-lhes ferramentas e conhecimentos que os capacitem a desempenhar suas funções de forma mais eficaz e segura. Dessa maneira, espera-se que os resultados deste estudo tenham um impacto significativo na administração pública e na qualidade dos serviços terceirizados prestados à sociedade,

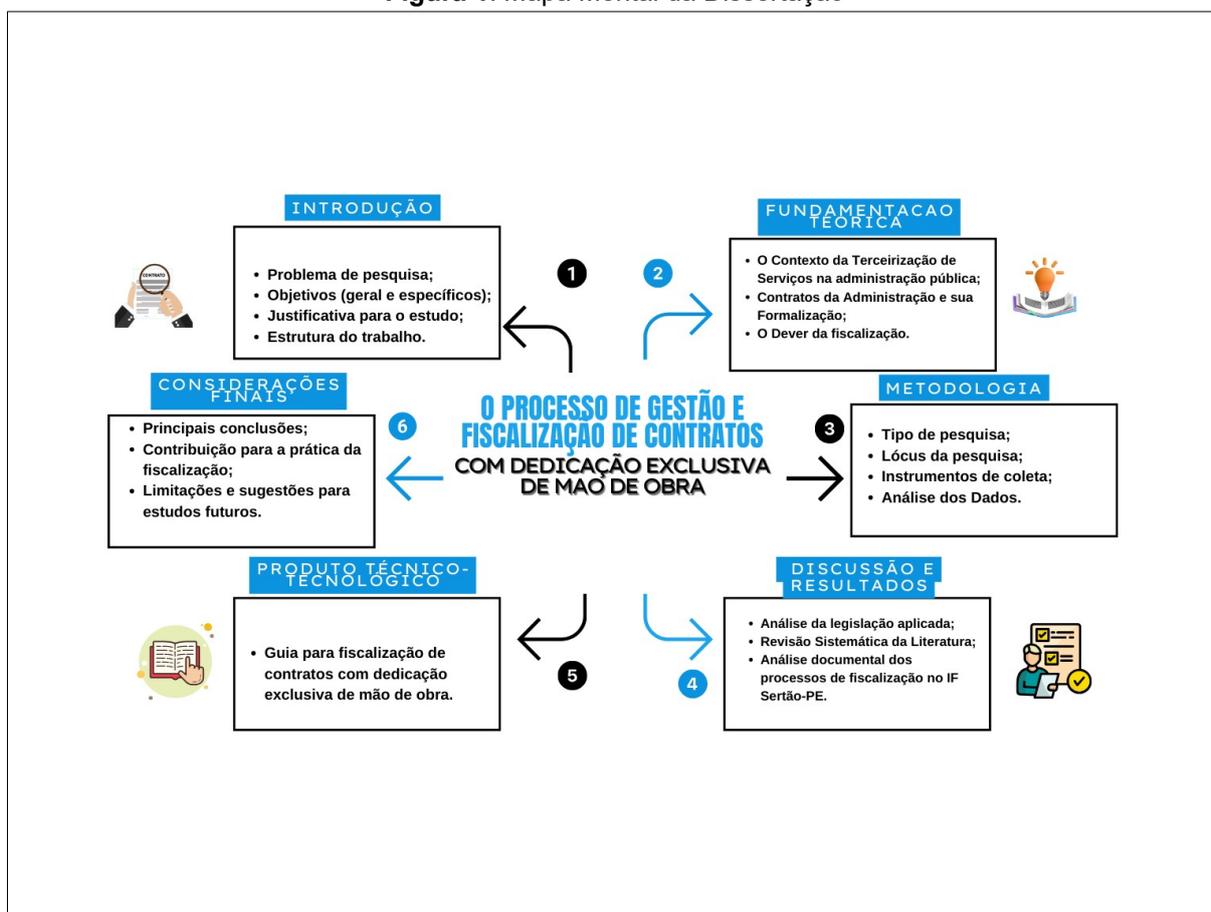
promovendo uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos.

Nesse contexto, esta pesquisa tem como objetivo desenvolver um modelo de guia para auxiliar na fiscalização dos contratos terceirizados com dedicação de mão de obra, promovendo a padronização de rotinas administrativas com a finalidade de uma prática fiscalizatória dentro dos ditames legais.

1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO

Este trabalho está estruturado em seis capítulos, que se desenvolvem de maneira a explorar a problemática de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra no contexto da administração pública.

Figura 1: Mapa Mental da Dissertação



Fonte: Autora, 2024

No capítulo I temos a Introdução que contextualiza o tema da terceirização de serviços na administração pública, apresenta o problema de pesquisa, os objetivos (geral e específicos) e a justificativa para o estudo.

No segundo capítulo apresenta-se a Fundamentação Teórica que aborda os principais conceitos e teorias que embasam o estudo, tais como a terceirização na administração pública, a formalização dos contratos administrativos e o dever de fiscalização, fornecendo o embasamento necessário para a análise dos dados coletados.

O terceiro capítulo apresenta a Metodologia. Aqui, são descritos os procedimentos metodológicos adotados no estudo. Inclui o tipo de pesquisa, o lócus da pesquisa, os instrumentos de coleta de dados e a técnica de análise utilizada.

No quarto capítulo são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa, incluindo a análise da legislação aplicada, a pesquisa bibliográfica, e a análise documental dos processos de fiscalização no IFSERTÃOPE, além de um estudo comparativo entre trabalhos de conclusão de curso desenvolvidos em outras instituições. Os resultados são discutidos à luz da fundamentação teórica, com o objetivo de responder à pergunta de pesquisa.

No quinto capítulo é apresentado o Produto Técnico-Tecnológico, descrevendo o guia proposto para auxiliar na fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, e sua finalidade.

Por fim, são sintetizadas as principais considerações finais do estudo, ressaltando a contribuição do trabalho para a prática da fiscalização de contratos administrativos, também aponta limitações da pesquisa e sugere possíveis estudos futuros.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo, abordam-se os conceitos fundamentais destacados neste estudo, a exemplo de: terceirização de serviços na administração pública, contratos da administração e fiscalização de contratos.

2.1 O CONTEXTO DA TERCEIRIZAÇÃO DE SERVIÇOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Mendes (2019), o termo “terceirização” representa um neologismo que equivale em inglês a *outsourcing*, cujo significado, de forma literal, corresponde a *fornecimento proveniente de fora*, ou seja, adquirir de terceiros bens e serviços que não fazem parte da atividade principal da empresa. Para Di Pietro (2012, p. 212), “existe certo consenso entre os doutrinadores do direito do trabalho em definir a terceirização como a contratação, por determinada empresa, de serviços de terceiros para o desempenho de atividades-meio”

A terceirização no Brasil começou a ganhar relevância a partir da década de 1990, com a implementação de reformas administrativas inspiradas no ideário neoliberal. Esse contexto favoreceu a busca pela eficiência, redução de custos e aumento da produtividade na gestão pública, o que, para muitos governantes, seria facilitado pela transferência de parte das atividades estatais para o setor privado (Brasil, 1995). Um marco importante nesse processo foi a reforma do Estado promovida pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser-Pereira, em 1995, que defendia a modernização da gestão pública e a adoção de práticas típicas do setor privado.

Segundo Marinho (2018), a terceirização de serviços na esfera pública brasileira se expandiu na década de 90, após aprovação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE, que ocorreu no governo do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. A reforma administrativa procurou, entre outros aspectos, reduzir o tamanho do Estado, mantendo sob sua responsabilidade apenas as atividades presumidamente típicas e exclusivas, transferindo às empresas privadas, mediante contratos de serviços, a execução de atividades consideradas acessórias à missão estatal (Martins, 2014).

Observa-se em Mendes (2019), que o uso de mão de obra terceirizada ganhou destaque em um contexto globalizado, impulsionado pela busca por maior eficiência diante das mudanças na organização da produção e do trabalho. Assim, a partir de

diversas perspectivas, esse cenário é caracterizado pela crescente agilidade e flexibilidade nos processos de fabricação de bens e prestação de serviços. Como resultado, houve uma demanda por inovações tecnológicas e organizacionais, entre as quais se destaca a prática da terceirização.

Então, a partir do processo de reforma da administração pública, que buscou reduzir o tamanho da máquina estatal, como forma de torná-la mais eficiente e voltada para o atendimento ao cidadão, a terceirização passou a ser utilizada largamente pela administração pública (Souza, 2019).

A lógica por trás da terceirização, nesse contexto, era a de que o Estado deveria concentrar-se em suas atividades-fim, como saúde, educação e segurança, enquanto as atividades-meio, como limpeza, vigilância e manutenção, poderiam ser realizadas por empresas especializadas contratadas via licitação.

Do ponto de vista jurídico, a terceirização no setor público encontrou respaldo em normas como a Lei nº 8.666/1993, revogada pela Lei nº 14133/2021, que estabelece as diretrizes para licitações e contratos no âmbito da administração pública. A legislação exige que a contratação de empresas terceirizadas seja precedida por processos licitatórios transparentes e que assegure a seleção das propostas mais vantajosas, de acordo com critérios objetivos. Contudo, a terceirização na administração pública representa desafios importantes, especialmente no que diz respeito à precarização das relações de trabalho e à perda de qualidade no serviço prestado.

A administração pública muitas vezes encontra dificuldades para garantir que as empresas contratadas cumpram os contratos firmados, o que pode resultar em serviços de baixa qualidade. Além disso, o uso excessivo da terceirização pode acarretar a perda de capacidade institucional do Estado, que, ao terceirizar demasiadamente suas atividades, pode enfraquecer sua capacidade de formular e implementar políticas públicas eficazes.

Por outro lado, há casos em que a terceirização trouxe ganhos de eficiência e redução de custos, especialmente em atividades como limpeza, segurança e manutenção predial. Nesses casos, as empresas privadas oferecem esses serviços de forma mais ágil e econômica do que se fossem realizados diretamente pela administração pública. No entanto, é consenso que a terceirização não pode ser vista como uma solução única e definitiva para todos os problemas de gestão pública, devendo ser utilizada com cautela e sob critérios rigorosos de avaliação da eficiência e qualidade.

Para Carneiro (2016), apesar de alguns doutrinadores considerarem vantajosa a terceirização em determinadas atividades da Administração Pública, por possibilitar que o Estado se dedique às atividades que lhe são pertinentes, além de poder solucionar, ainda que temporariamente, a falta de pessoal no serviço público, a sua prática descontrolada e intensiva penaliza as instituições públicas, na medida em que esta passar a se tornar completamente dependente dos serviços executados pelas empresas prestadoras dos serviços.

Essa dependência se torna quase inevitável, uma vez que o Estado ao optar por não realizar concursos públicos para contratação de pessoal, uma prática que permitiria o treinamento e a capacitação dos funcionários internamente, prioriza a contratação de empresas prestadoras de serviços para sublocar mão de obra, correndo o risco de incluir em seus quadros, profissionais sem a devida preparação e competência para desempenhar funções públicas (Carneiro, 2016).

Segundo Martins (2014), apesar de ser vantajosa, a terceirização pode apresentar desvantagens para as empresas públicas. Para o autor, se caracteriza como desvantagens a dependência de terceiros, o risco de escolher um parceiro inadequado durante o processo licitatório, pois a seleção geralmente se baseia na documentação e no menor custo, o que pode resultar na escolha de uma empresa sem competência para desempenhar as funções necessárias e sem credibilidade financeira. Além disso, destaca-se o custo relacionado a possíveis demissões.

Martins (2014), argumenta ainda que, quando a terceirização é encarada apenas pelo baixo custo, ou quando o objetivo final não é alcançado, o processo pode sair mais caro do que o esperado. Sem um planejamento adequado, o conjunto do processo corre o risco de falhar.

A terceirização na administração pública gera controvérsias, principalmente no que tange à qualidade dos serviços prestados e às condições de trabalho. Do ponto de vista econômico, a terceirização é defendida como uma forma de redução de custos para o Estado, permitindo que este se concentre em funções estratégicas e deixe as atividades acessórias para o setor privado. Por outro lado, diversos estudiosos apontam para os riscos envolvidos nesse processo, incluindo a precarização das condições de trabalho.

Para Monteiro (2017), embora o objetivo da administração pública seja a prestação de serviços eficientes e universais, a lógica empresarial visa o lucro, o que pode gerar um conflito de interesses. Em muitos casos, as empresas terceirizadas optam por cortar custos de forma excessiva, comprometendo a entrega de serviços essenciais à população, como a manutenção de escolas e hospitais públicos.

Apesar de a terceirização do trabalho não ser um tema novo, a discussão foi reavivada com a introdução de uma lei que regulamenta esse processo. A Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017, trouxe à tona a discussão, gerando debates e reflexões. Os diversos aspectos dessa nova legislação estão sendo analisados e discutidos, com opiniões divergentes sobre seus potenciais benefícios, como a criação de empregos e a redução de custos.

A reforma trabalhista pela qual o Brasil passou em 2017, trouxe mudanças importantes para o regime de terceirização, tanto no setor público quanto no privado. A Lei nº 13.429/2017 passou a permitir que as empresas tivessem também suas atividades-fim, o que gerou um intenso debate sobre a extensão dessa regra à administração pública. A partir dessa mudança, surge a questão de até que ponto o Estado pode terceirizar serviços considerados como funções essenciais, como educação e saúde. De acordo com Nogueira (2019), a possibilidade de terceirização dessas atividades gera receitas quanto à perda de controle do Estado sobre áreas críticas, além de ameaçar a universalidade e a equidade na prestação desses serviços.

Por outro lado, os defensores da reforma argumentam que a flexibilização das regras de terceirização pode contribuir para a modernização da máquina pública, aumentando a eficiência na gestão dos recursos públicos e se realizada de forma transparente e com o devido controle estatal, a terceirização pode ser um importante mecanismo de melhoria na prestação de serviços.

A terceirização de serviços na administração pública é uma prática que envolve tanto oportunidades quanto desafios. Do ponto de vista econômico, pode contribuir para a redução de custos e para o aumento da eficiência na gestão pública. Contudo, seus críticos apontam para riscos importantes, como a precarização das relações de trabalho e a perda de qualidade nos serviços prestados à população. A partir da reforma trabalhista de 2017, o cenário de terceirização no Brasil se tornou ainda mais complexo, abrindo novas possibilidades para a administração pública. No entanto, é essencial que o processo de terceirização seja cronológico de forma transparente e com mecanismos eficazes de controle, a fim de evitar abusos e garantir que os serviços públicos continuem a atender às necessidades da população.

O sucesso da terceirização no setor público depende de uma combinação de fatores, como a boa gestão dos contratos, a fiscalização das empresas contratadas e a manutenção de uma estrutura estatal capaz de exercer suas funções de maneira eficiente

e autônoma. A terceirização pode ser uma ferramenta útil, desde que empregada com responsabilidade e dentro dos limites estabelecidos pela legislação vigente.

Teoricamente, a administração pública deveria monitorar de perto o cumprimento dos contratos, garantindo que os serviços prestados sejam realizados de acordo com os padrões estabelecidos. Nogueira (2019) afirma que, na prática, esse controle é muitas vezes insuficiente, resultando em problemas como atrasos nos pagamentos, serviços mal-executados e até corrupção nos processos de contratação

Nesse sentido, a postura do gestor e do fiscal da Administração contratante é essencial para garantir que as vantagens da terceirização, que efetivamente existem, não se revertam em ônus e problemas para o órgão ou entidade, tais como: desabastecimento, queda de qualidade, dependência do contratante, elevação de custo e problemas judiciais (Almeida, 2009).

2.2 CONTRATOS DA ADMINISTRAÇÃO E SUA FORMALIZAÇÃO

Uma vez que a Administração Pública não dispõe de todos os recursos materiais e humanos necessários para a realização de todas suas funções, necessita muitas vezes recorrer às empresas privadas para compras, contratações de prestação de serviços, alienação de bens, entre outros. Surge então a figura do contrato celebrado entre a Administração Pública e as empresas privadas, chamado de contrato administrativo. Di Pietro (2021, p. 284) defende que:

A expressão contratos da Administração é utilizada, em sentido amplo, para abranger todos os contratos celebrados pela Administração Pública, seja sob regime de direito público, seja sob regime de direito privado. E a expressão contrato administrativo é reservada para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público.

Para Justen Filho (2021) contrato administrativo é um acordo de vontades com efeitos vinculantes, de que participa a Administração Pública e cujo objeto consiste numa prestação de dar, fazer ou não fazer algo economicamente viável.

Os contratos administrativos representam um dos instrumentos mais importantes na execução das atividades de administração pública. Regulados por um conjunto de normas específicas, sua formalização busca garantir que os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência sejam respeitados (Di

Pietro, 2021).

A correta formalização desses contratos, portanto, é essencial para a proteção do interesse público, para a execução regular de obras, serviços e aquisições, e para a defesa dos recursos públicos.

Os contratos administrativos são acordos firmados entre a administração pública e o particular ou outras entidades públicas, com o objetivo de regular direitos e obrigações relacionados à execução de atividades de interesse público. São dotados de particularidades que diferenciam os contratos de direito privado, principalmente em função da presença do chamado “privilégio da administração”, que confere à administração prerrogativas especiais para garantir o cumprimento de seus objetivos.

Conforme Justen Filho (2021), entre as características essenciais dos contratos administrativos estão a presença de “cláusulas exorbitantes”, que colocam a administração em uma posição superior em relação ao contratado. Isso significa que a administração possui poderes que não são típicos dos contratos privados, como o poder de modificar unilateralmente o contrato, rescindi-lo, ou aplicar sanções às contratadas em caso de descumprimento contratual.

Outro aspecto fundamental é a necessidade de formalização desses contratos, que deve seguir rigorosamente os ditames da Lei nº 14.133/21 – Nova Lei de Licitações e Contratos – NLCC, e outras normas correlatas. A formalização dos contratos envolve a criação de um documento escrito, que deve conter todas as cláusulas permitidas para a execução plena do contrato, além de garantir que o processo licitatório tenha ocorrido dentro das disposições legais.

O artigo 92 da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estabelece as cláusulas obrigatórias que devem estar presentes em todos os contratos administrativos firmados pelas entidades públicas (Brasil, 2021). Essas cláusulas incluem informações sobre o objeto do contrato, prazo de execução, forma de pagamento, obrigações das partes, entre outros aspectos relevantes, cujo objetivo é garantir a legalidade, transparência e equidade nas relações contratuais entre a administração pública e seus contratados.

Assim, é importante que a formalização do contrato administrativo seja realizada de maneira clara e precisa, incluindo todas as informações necessárias para garantir a eficiência na execução do contrato, bem como a transparência e publicidade da

contratação pública, a fim de evitar possíveis irregularidades e aprimorar a gestão dos recursos públicos (Brasil, 2021).

A formalização dos contratos também passa pela adequação ao processo licitatório, pois a administração pública só pode contratar por meio de licitação, salvo em casos de dispensa ou inexigibilidade previstas na legislação. Conforme Mello (2023, p. 602), o contrato deve obedecer às condições previamente previstas no edital da licitação ou no instrumento de dispensa. Isso implica que não pode haver alteração substancial no contrato que desvirtue o objeto ou as condições pactuadas na licitação.

A formalização de contratos administrativos não se encerra com a assinatura do contrato. É fundamental que a administração acompanhe e fiscalize a execução do contrato, garantindo que o contratado cumpra suas obrigações nos prazos e condições previstas. A administração pública, por meio de seus gestores de contratos, deve monitorar constantemente a execução dos serviços ou obras, garantindo que o interesse público seja resguardado.

A Lei nº 14.133/21 permite que, durante a execução dos contratos, sejam realizados aditivos contratuais sempre que haja necessidade de alteração das condições inicialmente pactuadas, como acréscimos ou reduções no valor ou prazos contratuais. Esses aditivos devem ser formalizados por escrito e respeitar os limites impostos pela lei (Mello, 2023 p. 604).

Os contratos administrativos deverão conter um conjunto de cláusulas essenciais, que garantam tanto a proteção do interesse público quanto a segurança jurídica das partes envolvidas. Entre essas cláusulas, conforme Di Pietro (2021) destacam-se:

- **Cláusula de objeto:** deve descrever de forma clara e precisa o que está sendo contratado, seja a execução de uma obra, a prestação de um serviço, a realização de uma compra ou outro objeto permitido por lei.
- **Cláusula de preço:** especifica o valor a ser pago pela administração ao contratado, sendo vedada a alteração desse valor sem as devidas justificativas legais e sem a formalização de aditivos contratuais, conforme previsto no artigo 92 da Lei nº14.133/21.
- **Cláusula de prazo:** estipula o tempo para a execução do contrato, assim como os prazos intermediários, quando aplicável, e as condições para prorrogação, caso sejam necessárias. A lei permite prorrogações nos casos de interesse público ou

quando houver alterações no objeto do contrato que justifiquem a ampliação do prazo.

- **Cláusulas de garantia e avaliações:** definem as garantias incluídas para a execução do contrato e as deliberações que poderão ser aplicadas no caso de inadimplência por parte do contratado. Essas sanções incluem multas, rescisão contratual e até impedimento de licitar e contratar com administração pública por determinados períodos.
- **Cláusula de rescisão:** regula as hipóteses em que o contrato possa ser rescindido, seja por inadimplência do contratado, seja por interesse público devidamente justificado.

A rescisão unilateral é uma prerrogativa da administração, que pode ser exercida em situações exclusivas, desde que respeitados os direitos do contratado (Justen Filho, 2021).

A formalização de contratos administrativos é um procedimento essencial para a garantia da segurança jurídica, da eficiência e da transparência nas contratações da administração pública. A NLCC desempenha um papel central ao estabelecer as diretrizes para a formalização e execução dos contratos, garantindo que o interesse público seja preservado em todas as etapas da contratação.

Assim, os contratos administrativos, por sua natureza peculiar, exigem rigor tanto na sua formalização quanto na sua execução. O respeito às normas legais e o acompanhamento constante da administração são indispensáveis para evitar abusos, prejuízos ao erário e garantir que os serviços públicos sejam prestados de forma eficiente e dentro dos padrões de qualidade esperados pela sociedade.

2.3 O DEVER DA FISCALIZAÇÃO

Um novo marco legal de licitações e contratos administrativos foi instituído com a publicação da Lei 14.133/21 que traz inovações importantes sobre a fiscalização, buscando aprimorar os mecanismos de controle e responsabilidade na gestão de contratos públicos. Em seu artigo 104, inciso III, atribui à Administração as prerrogativas de fiscalizar a execução dos contratos por ela firmados, pois eles são pagos com recursos públicos, os quais devem ser gastos visando à racionalização (Brasil, 2021). Nesse sentido, o artigo 117 da mesma lei estabelece a forma como ela deverá ocorrer:

Art. 117 – A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição (Brasil, 2021).

Ainda, em seus incisos 1 e 2, a NLCC, prevê que o representante da Administração anotarà em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. As decisões e providências que ultrapassem a competência do representante deverão ser solicitadas a seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

O dever de fiscalização dos contratos públicos é fundamentado em princípios constitucionais e legais. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece os princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios orientam a atuação dos gestores públicos e norteiam o dever de fiscalizar a execução dos contratos administrativos, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma adequada e eficiente (Brasil, 1988). Além destes, a Lei 14.133/21 ainda traz em seu artigo 5º os princípios da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, os quais devem ser devidamente observados e respeitados nos processos de contratações públicas.

A fiscalização dos contratos é um reflexo do princípio da eficiência, que obriga a administração a obter o melhor resultado possível na prestação de serviços públicos, na execução de obras e na aquisição de bens. Além disso, a fiscalização de contratos públicos está diretamente relacionada ao princípio da transparência, que visa garantir o controle social sobre os atos administrativos, permitindo que a sociedade e os órgãos de controle possam acompanhar a execução dos contratos.

Segundo Almeida (2009), é dever específico do fiscal de contratos adotar as providências com vistas à supervisão da adimplência da empresa terceirizada quanto aos encargos trabalhistas e previdenciários. As responsabilidades trabalhistas englobam pagamentos diretos ao funcionário, como salário, horas extras, 13º salário, férias, insalubridade, periculosidade entre outros. A ausência desses pagamentos por parte da

empresa contratada, incidirá em responsabilidade subsidiária da Administração Pública, que ocorre quando o devedor principal não paga suas obrigações.

No que diz respeito aos recolhimentos das taxas previdenciárias, a ausência destes é de extrema gravidade pois acarreta responsabilidade solidária para a Administração. Em situações de cessão de mão de obra, ou seja, quando há uma disponibilização de trabalhadores ao contratante, seja em suas instalações ou de terceiros, e esses trabalhadores realizam atividades contínuas, a Lei nº 8.212/1991, em seu artigo 31, estipula que o contratante deverá reter 11% do valor bruto da nota fiscal ou fatura e encaminhar esse montante para os cofres da Previdência Social (Almeida, 2009).

Caso a empresa contratada esteja em situação irregular junto ao fisco, o órgão ou entidade contratante deverá recolher os encargos previdenciários, a fim de evitar a incorrência em multa. A orientação do Tribunal de Contas da União é bem clara nesse sentido, e, a responsabilidade pelo cumprimento compete ao fiscal do contrato.

Medeiros (2014), defende que existe a grande necessidade de entender o papel do fiscal e do gestor frente a fiscalização dos contratos de terceirização, especialmente porque uma má gestão pode ocasionar danos ao erário, tanto por eventuais responsabilizações na via judicial, como por má execução dos serviços contratados. Além disso, uma gestão/fiscalização contratual malsucedida também poderá acarretar processo administrativo para o servidor nomeado para o encargo de fiscal e/ou gestor. Em vista disso, é esperado que o fiscal de contratos se aproprie de conhecimentos em relação às atribuições a respeito do que foi contratado.

Ao monitorar a execução contratual do início ao fim, o fiscal de contrato completa seu papel. Para isso, é importante realizar um trabalho diário, prestando atenção aos detalhes do contrato e tomando as medidas necessárias diante de quaisquer falhas ou problemas encontrados. A Instrução Normativa 05 de 2017, estabeleceu a possibilidade da participação do fiscal do contrato nas etapas de planejamento da contratação e destaca em seu artigo 21:

os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades: [...] d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22; (Brasil, 2017, p. 8).

Sendo assim, considerando a importância da integração do fiscal na fase de planejamento da contratação, é recomendável providenciar a sua indicação no início da

fase interna do procedimento licitatório, a fim de garantir uma perfeita execução contratual. Verifica-se, portanto, a grande relevância da atividade de fiscalizar e gerir a execução dos contratos administrativos.

Para Moreira (2022), a inexistência de procedimentos de orientação para a gestão e fiscalização de contratos de um determinado órgão, pode comprometer a execução de todos os seus pactos contratuais. Assim, a elaboração de um protocolo que detalhe as responsabilidades do gestor e fiscal e delimite o passo a passo para a fiscalização dos contratos pretende uniformizar os procedimentos possibilitando a transparência, padronização e documentação das ações realizadas durante o acompanhamento e fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

3 METODOLOGIA

Neste capítulo apresentam-se os procedimentos metodológico-científicos adotados na condução da pesquisa para se alcançar os objetivos propostos. O capítulo subdivide-se em: I – tipo de pesquisa; II – lócus de estudo; III – instrumentos de coleta; IV – análise dos dados; e V – recomendações/ produto técnico tecnológico.

3.1 TIPO DE PESQUISA

A presente pesquisa é de natureza básica, tendo sua abordagem qualitativa e seus objetivos como exploratório-descritivo. Como procedimento técnico, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, mais precisamente a pesquisa documental.

É considerada de natureza básica, pois “visa o progresso da ciência com o intuito de adquirir novos conhecimentos científicos, não se preocupando com a sua aplicação prática, sendo generalista, buscando construir principalmente teorias e leis” (Almeida, 2021, p. 30). A pesquisa básica objetiva gerar conhecimento novo para o avanço da ciência, busca gerar verdades, ainda que temporárias e relativas, de interesses mais amplos (universalidade), não localizados. (Nascimento, 2016)

Almeida (2021), explica que a pesquisa qualitativa considera a interpretação dos fenômenos e as relações com inúmeros significados, além disso, um vínculo entre o mundo objetivo e o sujeito. Segundo Rodrigues (2011) a pesquisa qualitativa procura investigar problemas de pesquisa específicos, como opiniões, comportamentos, atitudes de indivíduos ou grupos, que não podem ser alcançados por procedimentos estatísticos devido à complexidade do problema.

Para Gil (2017) a pesquisa exploratória tem como ação principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições, já a ação descritiva tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. A pesquisa exploratória tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto a ser investigado, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto. Assume, em geral, as formas de pesquisas bibliográficas e

estudos de caso. É caracterizada por um planejamento flexível, o qual viabiliza a análise do tema por meio de diferentes perspectivas (Freitas e Prodanov, 2013).

Ainda para Freitas e Prodanov (2013), quando o pesquisador apenas registra e descreve os fatos observados sem interferir neles, visando a descrever as características de determinada população ou fenômeno ou estabelecer relações entre variáveis, a pesquisa é considerada descritiva. Envolve o uso de técnicas padronizadas de coleta de dados: questionário e observação sistemática. Assume, em geral, a forma de Levantamento.

Essa pesquisa adotou uma abordagem de observação, registro, análise e organização de dados sem manipulá-los, ou seja, sem interferência direta por parte do pesquisador. Para tanto, foram empregadas técnicas específicas, destacando-se a observação, o formulário, e o diário de bordo.

Como procedimento, foi feita uma pesquisa documental. De acordo com Gil (2017), na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas. Há, de um lado, os documentos de primeira mão, que não receberam nenhum tratamento analítico. Nesta categoria estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, leis, normativos, etc.

Para embasar a seção teórica, utilizou-se a revisão sistemática da literatura. A partir de índices indexados na Plataforma CAF-e, onde são hospedados artigos científicos de alta qualidade técnico-científica da área de Administração Pública. A consulta nessas bibliotecas foi realizada entre os meses de janeiro e abril de 2024.

As palavras-chaves utilizadas foram selecionadas com base na relevância do tema e na combinação de duas ou mais palavras associadas ao delineamento da pesquisa. As palavras-chave incluíram: terceirização, fiscalização, contratos e administração pública.

Para a pesquisa empírica, foi feita análise *in loco* dos processos de fiscalização de 4 (quatro) contratos de terceirização de serviços do IFSERTÃOPE e anotado em diário de bordo todas as observações feitas pela pesquisadora. A lista de contratos foi obtida através da consulta ao Painel de Execução Orçamentária do IFSERTÃOPE. A princípio seriam analisados 5 (cinco) contratos, porém 1 deles ficou indisponível devido encontrar-se na reitoria do IFSERTÃOPE para inclusão de documentos, no ato da pesquisa. Ademais, a deflagração de uma greve nacional e a ausência de servidores nos setores da instituição para viabilizar o acesso aos documentos, não foi possível ter acesso a todos os volumes dos processos, contratos com dedicação de mão de obra.

Nessa fase, foi observada a frequência com que ocorre a fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, relações com eventos de descumprimento contratual por parte da empresa, além de verificar se os documentos constantes nos processos estão em conformidade com os exigidos na lei e se os processos seguem uma formatação padronizada.

3.2 LÓCUS DA PESQUISA

O presente estudo foi desenvolvido no Campus Petrolina do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IFSERTÃOPE).

O IFSERTÃOPE iniciou suas atividades em 1983, como campus avançado da Escola Técnica Federal de Pernambuco (ETFPE), em um espaço cedido pela Escola Estadual Otacílio Nunes, onde permaneceu até 1989, quando foi fundada sua sede, a Unidade Descentralizada da Escola Técnica Federal de Pernambuco (UNED-Petrolina). Após doze anos, a UNED foi incorporada à Escola Agrotécnica Federal Dom Avelar Brandão Vilela, e passou a se chamar Centro Federal de Educação Tecnológica de Pernambuco (CEFET). Em 2008, através da Lei n.º 11.892, se transformou na instituição que é hoje: Campus Petrolina do IFSERTÃOPE (IFSERTÃOPE, 2023).

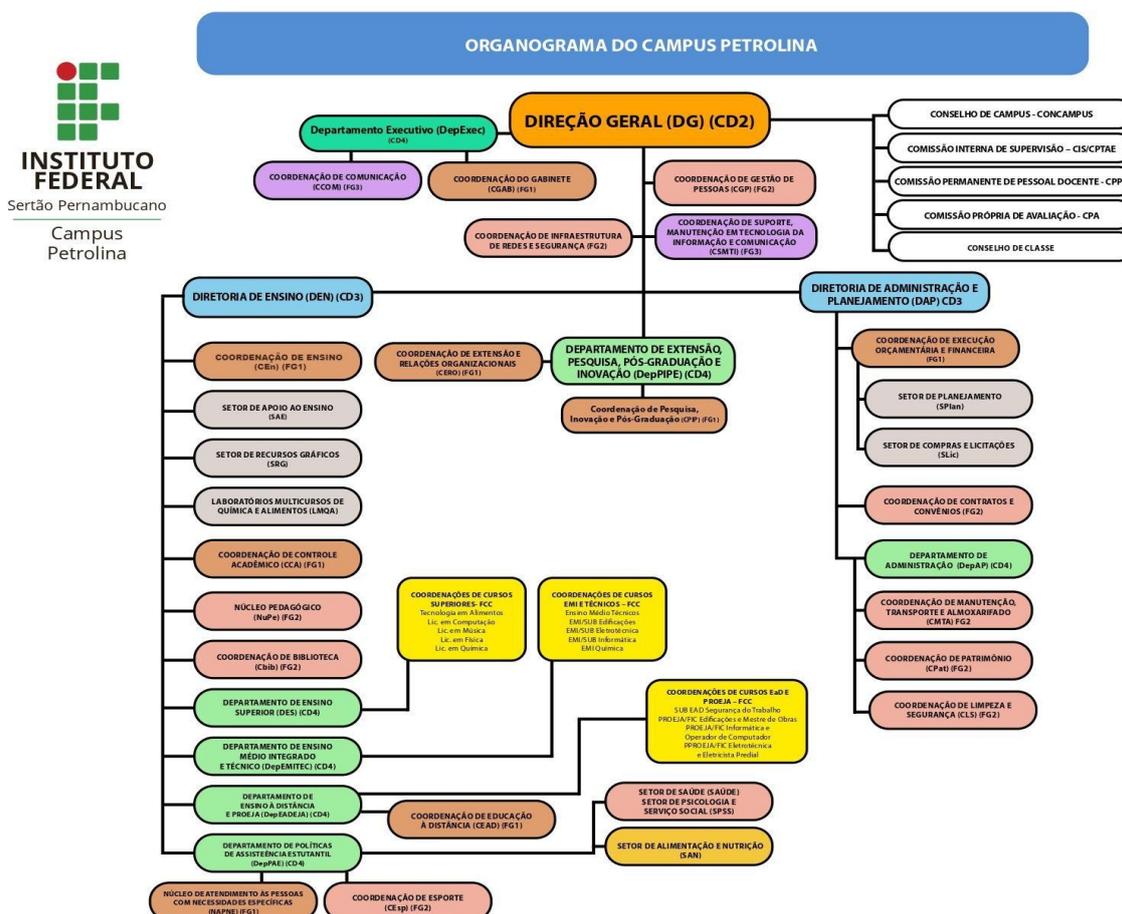
O IFSERTÃOPE está presente em seis cidades do estado de Pernambuco, além de Petrolina, possui *campus* nas cidades de Santa Maria da Boa Vista, Salgueiro, Serra Talhada, Floresta e Ouricuri.

O Campus Petrolina possui uma área de 47.795,94m², e oferece 21 cursos distribuídos nas modalidades Ensino Médio integrado ao Técnico, PROEJA, cursos de graduação nas modalidades presencial e Educação a Distância (EAD), além de cursos de pós-graduação *lato sensu*. Até 2022 contava com um total de 10.250 alunos e 1.008 servidores, sendo 470 docentes e 538 técnico-administrativos em educação. Devido a sua extensão em área e em número de alunos, o IFSERTÃOPE necessita de contratação de serviços terceirizados para execução das atividades complementares, a exemplo de: serviços de limpeza, apoio administrativo, copeiro e cozinheiro, entre outros.

Esse estudo envolveu especificamente a Coordenação de Contratos e Convênios, a qual de acordo com o organograma da Instituição, está diretamente ligada à Diretoria de Administração e Planejamento (DAP), que também engloba a Coordenação de Compras

e Licitações, bem como a Coordenação de Orçamento e Finanças, conforme pode ser visualizado na imagem 2.

Figura 2: Organograma do Instituto Federal do Sertão Pernambucano – Campus Petrolina

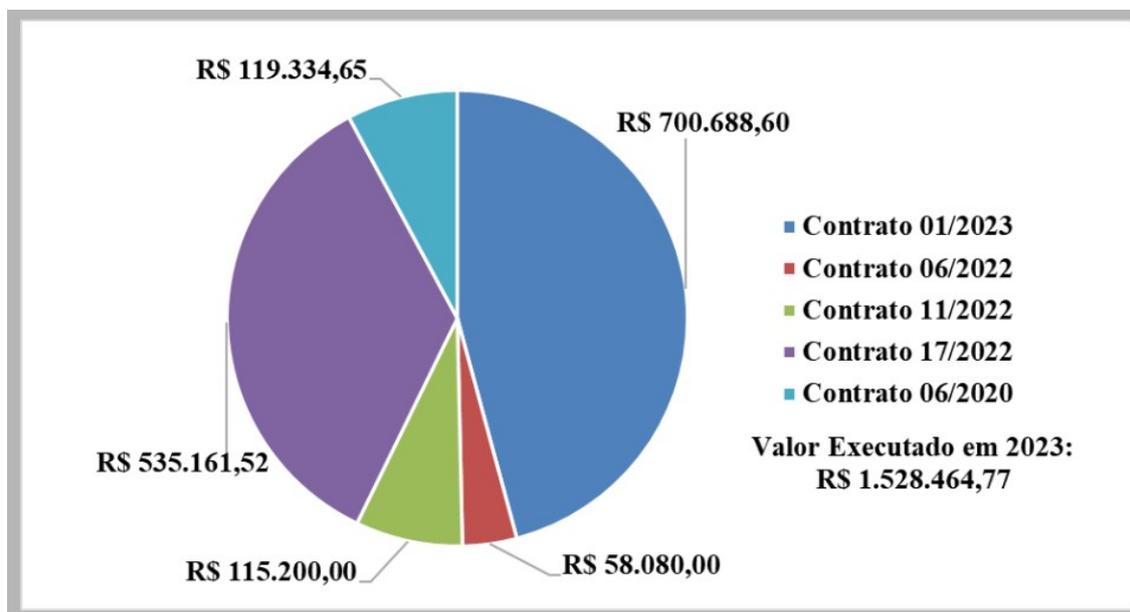


Fonte: IFSERTÃOPE, 2024.

A Coordenação de Contratos e Convênios é responsável pela gestão de todos os contratos do Campus, sejam com ou sem dedicação exclusiva de mão de obra. Atualmente o Campus Petrolina mantém 05 contratos de terceirização de mão de obra, sendo eles: Contrato nº 06/2020 (IFSERTÃOPE, 2020) - Apoio Administrativo (cozinheiro, copeiro e auxiliar de cozinha); Contrato nº 06/2022 (IFSERTÃOPE, 2022a) - Apoio Administrativo (intérprete de Libras); Contrato nº 17/2022 (IFSERTÃOPE, 2022b) - apoio administrativo (motorista, recepcionista, porteiro); Contrato nº 01/2023 (IFSERTÃOPE, 2023)- Limpeza e Conservação (serventes) e mais o Contrato nº 11/2022 (IFSERTÃOPE, 2022c) de vigilância patrimonial que é gerido pelo campus Zona Rural, porém o

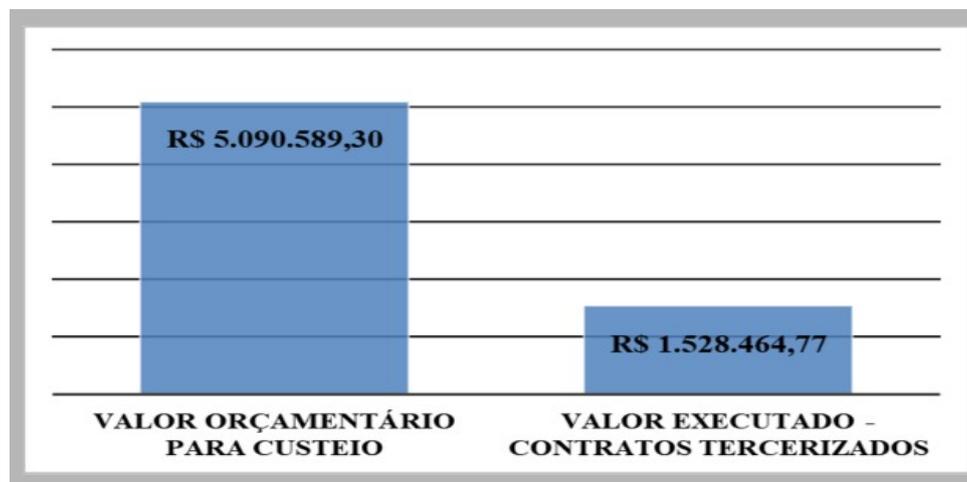
orçamento para o custeio deste contrato é descentralizado pelo Campus Petrolina. No gráfico 1 podemos visualizar os valores gastos com esses contratos em 2023.

Gráfico 1: Valor Executado em 2023 com os Contratos Terceirizados



Fonte: Adaptado de Portal da Transparência, 2024.

O gasto anual com essas contratações em 2023 ficou no total de R\$1.528.464,77 (um milhão quinhentos e vinte e oito mil quatrocentos e sessenta e quatro reais e setenta e sete centavos). Levando em conta que o orçamento para custeio empenhado pelo Campus Petrolina no ano de 2023 foi de R\$ 5.090.589,30, o valor gasto com os contratos terceirizados equivale a algo em torno de 30% de todo o orçamento de custeio empenhado pelo Campus Petrolina, conforme gráfico 2.

Gráfico 2: Valor para Custeio X Valor Executado com Contratos Terceirizados

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência, 2024

Como pode ser observado, grande parte do orçamento de custeio do IFsertãoPE – Campus Petrolina é direcionado para os contratos terceirizados com dedicação de mão de obra. Entende-se assim, que a gestão eficiente desses contratos é vital para garantir a responsabilidade e prestação de contas no uso dos recursos públicos. Isso se reflete na necessidade de uma boa definição de termos contratuais e no acompanhamento do desempenho desses contratos, ou seja, numa fiscalização adequada e dentro das exigências da legislação vigente.

3.3 INSTRUMENTOS DE COLETA

Neste estudo, foi feita uma pesquisa documental a qual buscou analisar através de documentos institucionais, como é realizado o processo de fiscalização de contratos. Para tanto, foram definidos os instrumentos de coleta, os quais se referem às técnicas utilizadas para coletar os dados da pesquisa. Nesse caso, foram analisados editais de licitação, termos de referência, contratos, relatórios de fiscalização, portarias, normativos, leis, entre outros.

Os dados coletados foram anotados em um diário de bordo ou diário de campo, que é uma ferramenta utilizada para anotar observações e eventos relevantes durante o trabalho de campo. Isso pode incluir informações sobre o ambiente, interações sociais, comportamentos, entre outros. O diário de bordo é capaz não somente de captar o registro da fala, mas de evidenciar o que pode ser capturado por outros sentidos,

percepções e sensações que compõem o universo dos dados qualitativos (Domingos *et al.*, 2021). Nesse sentido, o diário de bordo foi utilizado pela pesquisadora para registros de sua investigação em campo, visto que alguns documentos tiveram que ser analisados em seu habitat de utilização, outros foram analisados em sites e/ou sistemas institucionais, a exemplo do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e do Painel de Execução Orçamentária e Financeira – IFSERTÃOPE.

3.4 ANÁLISE DOS DADOS

Para a análise dos dados, foi feito o uso da técnica de Análise de Conteúdo, conforme proposta por Bardin (2016). De acordo com a autora, essa técnica proporciona aos pesquisadores a interpretação de comunicações ou textos, permitindo a identificação de diversos significados contidos no material de análise. Bardin (2016) delinea três fases distintas na Análise de Conteúdo:

- Pré-análise – Nesta etapa, o pesquisador faz uma preparação cuidadosa antes de iniciar a análise propriamente dita. Isso envolve a definição de objetivos, a seleção do material a ser analisado e a formulação de hipóteses iniciais. Também é o momento de decidir sobre as unidades de análise, que podem ser palavras, frases, parágrafos ou até mesmo imagens;
- Exploração do Material – Aqui, ocorre a categorização e codificação do material de acordo com os temas e padrões emergentes. O pesquisador procura identificar regularidades, diferenças e similaridades no conteúdo, classificando-o em categorias significativas. Durante esse processo, são criadas as categorias de análise que ajudarão na interpretação dos dados; e
- Tratamento dos Resultados e Interpretações – Na última fase, o pesquisador interpreta os resultados obtidos. Isso envolve a análise das relações entre as categorias identificadas, a contextualização dos achados em relação ao contexto mais amplo da pesquisa e a extração de conclusões.

A autora ressalta que cabe aos pesquisadores decidirem se devem utilizar a técnica de forma integral ou adaptada, de acordo com a necessidade de buscar respostas para seu problema ou pergunta de pesquisa.

Para responder ao problema de pesquisa e alcançar os objetivos específicos, a pesquisadora seguiu alguns procedimentos que representam o desenho da pesquisa.

Considerando as ações e procedimentos adotados, foi elaborada uma visão geral do estudo por meio do desenho da pesquisa, que oferece uma imagem do cumprimento de cada etapa.

De forma resumida, pode-se observar no quadro 1, o espelho desta pesquisa, que traz o problema da pesquisa, a caracterização, o *locus* da pesquisa, os objetivos e os caminhos para que estes sejam alcançados.

Quadro 1: Espelho da Pesquisa.

PROBLEMA/QUESTÃO			
<i>De que forma a utilização de um guia para auxiliar na fiscalização dos contratos terceirizados com dedicação de mão de obra exclusiva, tornaria essa atividade mais eficiente?</i>			
TIPO DE PESQUISA			
Natureza – Básica Abordagem – Qualitativa Objetivos – Descritiva e exploratória Procedimentos – Análise Documental			
LOCAL			
IFSERTÃOPE			
OBJETIVO GERAL			
Desenvolver um Guia com um protocolo para auxiliar na fiscalização dos contratos terceirizados com dedicação de mão de obra exclusiva no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano (IF Sertão-PE).			
OBJETIVOS ESPECÍFICOS		Fonte de Dados	Coleta de Dados
		Técnica de Tratamento de Dados	
Identificar na legislação e na literatura, protocolos de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.	Pesquisa bibliográfica (artigos científicos) Pesquisa documental (Lei 14.133/21, Instrução Normativa 05/17 e Súmula 331) Normativos internos do IF Sertão.	Análise e revisão bibliográfica	Análise de conteúdo e Mapeamento sistemático da literatura
Descrever como ocorre atualmente o processo de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do IF Sertão-PE.	Pesquisa documental (Editais de licitação, contratos ativos, termos de referência, relatórios de fiscalização)	Análise documental	Pesquisa documental e Análise de conteúdo
Construir um protocolo de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra para implementação no IF Sertão-PE.	Resultados alcançados com a pesquisa documental.	Análise e revisão bibliográfica	Análise de conteúdo
Propor um Guia apresentando o passo a passo para a realização da atividade de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra	Resultados alcançados com a pesquisa documental.	Análise e revisão bibliográfica	Análise de conteúdo

Fonte: Elaborado pela Autora, 2024.

Para alcançar os objetivos propostos nesse espelho foi feito um cronograma de atividades estipulado para o período de março até outubro 2024, tempo previsto para a defesa da presente pesquisa de mestrado, respeitando a sequência planejada:

- I) Elaboração do roteiro de atividades baseado nas categorias de análise do estudo;
- II) Levantamento dos documentos relevantes para a pesquisa;
- III) Análise do conteúdo de acordo com as fases propostas por Bardin (2016);
- IV) Agendamento de visitas na Instituição pesquisada;
- V) Realização de coleta de dados utilizando-se de observação direta;
- VI) Escrita do Trabalho de Conclusão de Curso;
- VII) Elaboração do Produto Técnico Tecnológico;
- VIII) Defesa da Dissertação.

Assim, após concluir as definições dos procedimentos metodológicos, passa-se à abordagem da descrição do caso, situando o leitor em relação à temática abordada e sua aplicabilidade na Instituição pesquisada.

4 DISCUSSÕES E RESULTADOS

Este capítulo está dividido em três seções. A primeira seção traz uma análise da legislação aplicada à fiscalização dos contratos de serviços com dedicação de mão de obra. A fim de alcançar o primeiro objetivo específico proposto, buscou-se escolher os normativos que tratam especificamente da matéria, a saber: a Súmula 331 do TST, IN 05/2017 e a Lei 14.133/21.

O foco deste capítulo é entender o arcabouço normativo e as melhores práticas recomendadas. Na segunda seção, utilizando a revisão sistemática da literatura, foi feita uma pesquisa por meio do Portal de Periódicos da CAPES, para identificar o que a literatura aponta/discute a respeito dessa temática. Por fim, na terceira e última seção, tem-se uma análise documental dos processos de fiscalização do Campus Petrolina do IFSERTÃOPE, baseada na legislação pertinente.

4.1 ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO APLICADA

Com o propósito de compreender o que preconiza a legislação vigente e identificar a existência de protocolos, foi feita uma análise comparativa de três legislações: Súmula 331 do TST, Lei 14.133/2021 e IN 05/2017, sendo abordados os principais aspectos e pontos de convergência e divergência de cada uma no contexto da contratação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra das e responsabilidades contratuais.

A Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) é um dos principais enunciados interpretativos do direito trabalhista brasileiro, especialmente no que se refere à terceirização de mão de obra. Essa súmula estabelece diretrizes para a contratação de serviços terceirizados, a responsabilidade subsidiária dos tomadores de serviços e as limitações que visam proteger os trabalhadores terceirizados.

Em sua redação, a Súmula 331 possui diversos itens que especificam a aplicabilidade e os limites da terceirização. Entre os principais pontos, destacam-se:

1. **Vedações à Terceirização de Atividades-Fim:** Originalmente, a súmula previa que a terceirização só era permitida em atividades-meio (atividades de suporte) e não nas atividades-fim (atividades principais) das empresas. Isso significa que atividades essenciais, diretamente relacionadas ao objeto social da empresa, não poderiam ser terceirizadas. Essa orientação, no entanto, foi modificada pela Reforma Trabalhista de

2017 (Lei nº 13.429/2017), que possibilitou a terceirização de qualquer atividade, inclusive as atividades-fim.

2. Responsabilidade Subsidiária: A súmula determina que o tomador de serviços é responsável subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas não cumpridas pela empresa prestadora de serviços. Isso significa que, caso o empregador (a empresa terceirizada) não cumpra com as obrigações trabalhistas (como o pagamento de salários, férias, FGTS, entre outros), o trabalhador poderá exigir que a empresa tomadora de serviços arque com esses custos.

3. Fraude Trabalhista: A Súmula 331 também define que é vedada a terceirização que vise fraudar direitos trabalhistas, especialmente em situações onde o trabalhador terceirizado cumpre uma função essencial para o negócio do tomador de serviços, mas sem ter os direitos trabalhistas garantidos a quem atua em regime direto de emprego.

4. Entes Públicos: Para casos envolvendo entes públicos, a súmula estabelece que eles também podem ser responsabilizados subsidiariamente, mas isso ocorre apenas quando é comprovada sua omissão ou falha na fiscalização do contrato. Esse ponto é especialmente relevante em contratos de terceirização no setor público, onde a administração pública deve fiscalizar as empresas contratadas para evitar a exploração ou a falta de pagamento aos trabalhadores.

Com as mudanças na legislação trabalhista, especialmente com a Reforma Trabalhista de 2017 (Lei nº 13.429/17), houve uma flexibilização das regras para a terceirização, permitindo sua utilização em atividades-fim. Apesar disso, a Súmula 331 continua relevante em alguns pontos, especialmente no que diz respeito à responsabilidade subsidiária e à necessidade de fiscalização por parte do tomador de serviços. Ela continua a ser um instrumento interpretativo importante para garantir que os trabalhadores terceirizados tenham seus direitos respeitados, e que o instituto da terceirização não seja utilizado para reduzir direitos trabalhistas de forma abusiva.

A Súmula 331 do TST é um marco importante no direito trabalhista brasileiro, pois busca um equilíbrio entre a flexibilização da terceirização e a proteção dos trabalhadores terceirizados. Ela desempenha um papel crucial ao garantir que, independentemente da forma de contratação, os direitos básicos dos trabalhadores sejam assegurados. Em um contexto onde a terceirização é amplamente utilizada, a súmula serve como uma proteção contra abusos, garantindo que os tomadores de serviços e prestadores respeitem as normas trabalhistas.

Quanto à Instrução Normativa (IN) nº 05/2017, elaborada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia), esta estabelece diretrizes para a contratação de serviços pela Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. O objetivo da IN nº 05/2017 é promover eficiência e transparência nos contratos administrativos, principalmente em relação aos contratos de terceirização de serviços, definindo regras detalhadas sobre as etapas de planejamento, contratação e gestão desses serviços.

A IN nº 05/2017 divide-se em várias seções que tratam de diferentes aspectos da contratação pública de serviços, estabelecendo etapas desde o planejamento até a execução e fiscalização dos contratos. Entre os pontos mais importantes, destacam-se:

1. Planejamento da Contratação: A instrução normativa define que o planejamento deve incluir um Estudo Técnico Preliminar (ETP), no qual são analisadas as necessidades da contratação, as alternativas existentes, os riscos envolvidos e os critérios para a execução do contrato. O objetivo é evitar contratações desnecessárias ou malplanejadas, que poderiam comprometer os recursos públicos.

2. Definição de Critérios de Execução e Fiscalização: A IN exige que a Administração defina critérios claros para a execução e fiscalização dos serviços contratados. Isso inclui a elaboração de um Plano de Fiscalização e Acompanhamento do Contrato, que é utilizado para monitorar a qualidade dos serviços prestados e a conformidade com o contrato. A fiscalização abrange, por exemplo, o controle de horas trabalhadas e a verificação do cumprimento das obrigações trabalhistas pela empresa contratada.

3. Modelo de Remuneração: A instrução normativa estabelece regras para a contratação baseada em resultado ou em produtividade, sempre que possível. A ideia é vincular a remuneração ao desempenho, incentivando a qualidade e eficiência do serviço. Em alguns casos, como na terceirização de mão de obra, o contrato deve seguir o modelo de posto de trabalho, com remuneração baseada em número de funcionários e horas trabalhadas.

4. Prevenção de Passivos Trabalhistas: A IN nº 05/2017 contém disposições voltadas para a prevenção de riscos trabalhistas, estabelecendo que a Administração deve acompanhar e fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais pela empresa contratada. Isso é feito para evitar que o ente público seja responsabilizado subsidiariamente em ações trabalhistas movidas pelos empregados

terceirizados.

5. Gestão e Governança do Contrato: O documento determina a necessidade de uma estrutura de governança para a gestão do contrato, que inclua a figura do gestor do contrato e fiscais setoriais. Esses profissionais são responsáveis por acompanhar a execução dos serviços, monitorar o cumprimento das cláusulas contratuais e verificar a conformidade dos serviços prestados.

6. Matriz de Riscos: A IN nº 05/2017 exige a elaboração de uma Matriz de Riscos, documento no qual são identificados possíveis riscos do contrato e definidas medidas de mitigação e alocação de responsabilidades. A Matriz de Riscos é importante para assegurar a eficiência do contrato e reduzir possíveis imprevistos que possam comprometer a execução dos serviços.

Na prática da IN nº 05/2017 visa garantir que as contratações de serviços pela Administração Pública sigam um padrão de qualidade e eficiência, evitando fraudes e protegendo os trabalhadores terceirizados, ela traz um conjunto de diretrizes que buscam aprimorar a forma como os contratos de serviços são geridos na Administração Pública federal. Com foco em planejamento detalhado, fiscalização eficiente, prevenção de passivos trabalhistas e incentivo à produtividade, a IN contribui para a transparência, a economicidade e a eficiência nos contratos públicos. Além de proteger os trabalhadores terceirizados, ela visa assegurar que os recursos públicos sejam utilizados de maneira responsável e que as contratações de serviços atendam, de fato, ao interesse público.

A Lei nº 14.133/2021, conhecida como a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, é o marco legal que estabelece regras e diretrizes para a contratação de obras, serviços, compras e alienações no setor público. Ela substitui as leis anteriores sobre licitações e contratos, como a Lei nº 8.666/1993, a Lei do Pregão (nº 10.520/2002) e parte da Lei das Estatais (nº 13.303/2016), buscando modernizar o sistema de contratações públicas no Brasil.

Essa lei introduz inovações e procedimentos para tornar as licitações e contratações mais eficientes, transparentes e seguras, incluindo novas modalidades de contratação, regras para planejamento, execução e fiscalização dos contratos, além de instrumentos para reduzir a burocracia e melhorar a governança pública.

Como Principais Dispositivos, a Lei nº 14.133/2021 apresenta em sua estrutura as Modalidades de Licitação, Fases da Licitação, Planejamento e Governança das Contratações, Critérios de Julgamento das Propostas, Gestão de Contratos e Fiscalização, Contratos de Eficiência e Performance, Uso de Recursos Tecnológicos e Publicidade, Sanções Administrativas e Responsabilidade.

Na prática, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos representa uma mudança significativa na forma como os órgãos públicos contratam bens, serviços e obras. Alguns dos principais impactos práticos e como a lei vem sendo aplicada:

1. Agilidade e Eficiência nas Licitações: A inversão de fases (primeiro analisar as propostas comerciais e só depois a documentação de habilitação) e a simplificação de modalidades ajudam a tornar os processos licitatórios mais rápidos e eficientes. Isso diminui o tempo e os custos envolvidos em cada licitação, permitindo que os órgãos públicos realizem contratações de forma mais ágil, especialmente em casos de maior complexidade.

2. Redução de Riscos e Melhoria da Governança: A exigência de planejamento prévio, incluindo o Plano Anual de Contratações e o Estudo Técnico Preliminar, obriga a Administração a planejar melhor suas necessidades, evitando contratações desnecessárias ou ineficazes. A Matriz de Riscos, por sua vez, auxilia na prevenção de problemas, pois define as responsabilidades de cada parte em caso de imprevistos, melhorando a segurança e a governança das contratações.

3. Contratos Baseados em Desempenho e Eficiência: Com a possibilidade de adotar contratos baseados em performance e eficiência, a Administração passa a ter mais controle sobre o custo-benefício dos contratos. Isso é especialmente útil em serviços continuados, como manutenção e limpeza, onde é possível vincular parte do pagamento aos resultados e economias gerados, promovendo a eficiência e a boa gestão de recursos públicos.

4. Transparência e Controle Social: O uso do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) centraliza e facilita o acesso às informações de licitações e contratos. Isso permite que cidadãos e órgãos de controle (como o Tribunal de Contas) acompanhem e fiscalizem os processos licitatórios em tempo real. Quando devidamente alimentado pelas Instituições, essa medida amplia a transparência, reduzindo as chances de fraude e corrupção.

5. Fiscalização e Responsabilização: A obrigatoriedade de gestores e fiscais de

contratos torna a Administração mais organizada e rígida quanto ao acompanhamento da execução contratual. Na prática, isso reduz o risco de falhas e permite uma resposta mais rápida em caso de problemas. Além disso, as sanções previstas na lei visam penalizar práticas irregulares, incentivando uma postura ética e de conformidade nos contratos com o setor público.

6. Diálogo Competitivo para Contratações Complexas: Em contratações de natureza inovadora ou tecnológica, o diálogo competitivo permite à Administração conversar com as empresas interessadas para encontrar a melhor solução técnica antes de finalizar o processo licitatório. Essa inovação é especialmente prática em contratos para projetos de tecnologia da informação, saúde e infraestrutura, onde há a necessidade de discutir soluções técnicas antes de definir o escopo.

A Lei nº 14.133/2021 representa um avanço importante para modernizar e tornar as contratações públicas mais eficientes, transparentes e seguras. Ao promover um planejamento mais detalhado, incentivar o uso de tecnologia, fortalecer a governança e fiscalização dos contratos e estabelecer sanções rigorosas para o descumprimento das normas, a nova lei busca resolver problemas históricos do sistema de licitações e contratos do Brasil.

Nesse estudo, esses normativos foram escolhidos para serem analisados por se tratarem de temática de uso habitual na administração pública. Procurou-se identificar o que estabelece cada uma das três legislações em três aspectos distintos:

- I) Responsabilidade pelas obrigações trabalhistas dos funcionários terceirizados;
- II) Fiscalização e acompanhamento dos contratos e
- III) Execução dos contratos de serviços continuados.

Nos quadros de 2 a 4 podemos observar o que cada legislação traz sobre tais aspectos.

A responsabilidade pelo cumprimento das obrigações trabalhistas no contexto da terceirização e dos contratos administrativos é uma questão de extrema relevância para a administração pública, especialmente no que tange à proteção dos direitos dos trabalhadores.

Quadro 2: Responsabilidade pelas obrigações trabalhistas

Aspecto	Súmula 331 do TST	Lei 14.133/2021	IN 05/2017
Responsabilidade pelo cumprimento de obrigações trabalhistas	Evidência que o não pagamento dos direitos trabalhistas pela empresa terceirizada pode gerar a responsabilidade subsidiária da administração pública, desde que se comprove a falha na fiscalização.	Prevê que as obrigações trabalhistas devem ser observadas nas contratações, incluindo a necessidade de a empresa contratada comprovar que está em conformidade com a legislação trabalhista.	Exige que a administração pública verifique regularmente se os empregados terceirizados estão recebendo corretamente salários e benefícios, além de exigir da empresa contratada a comprovação do cumprimento das obrigações trabalhistas, como recolhimento de FGTS e INSS.

Fonte: Autora, 2024

A Súmula 331 do TST trata da responsabilidade da empresa contratante no caso de terceirização de serviços e estabelece que, em caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada, a tomadora de serviços (no caso, a administração pública) responde **subsidiariamente** pela **culpa in vigilando**, que decorre do fato do tomador de serviços (administração pública), não ter fiscalizado adequadamente o estreito cumprimento das obrigações legais da empresa terceirizada contratada. A responsabilidade conjunta é um importante mecanismo de proteção dos trabalhadores, uma vez que a administração pública tem o dever de acompanhar a execução do contrato e garantir que a empresa terceirizada contratada esteja cumprindo com suas obrigações trabalhistas

A Lei 14.133/2021, que substituiu a Lei 8.666/1993 como o novo marco regulatório das licitações e contratos administrativos, também aborda a responsabilidade da administração pública quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas. O artigo 121 da nova Lei de Licitações reforça a necessidade de a administração pública monitorar o cumprimento dessas obrigações, estabelecendo que o contratado deve comprovar o pagamento de contribuições trabalhistas, previdenciárias e fiscais.

A Instrução Normativa nº 05/2017 foi criada para regulamentar a contratação de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, especialmente no âmbito da administração pública federal. Esta, estabelece uma série de procedimentos para garantir que as obrigações trabalhistas sejam devidamente cumpridas pelas empresas contratadas, o que inclui a exigência de apresentação de documentos comprobatórios de

pagamento de contribuições e encargos sociais, como o FGTS – Fundo de Garantia pelo Tempo de Serviço e INSS – Instituto Nacional do Seguro Social, além de outros mecanismos de controle. A norma prevê a retenção de pagamentos à empresa contratada caso sejam verificadas irregularidades no cumprimento dessas obrigações, garantindo, assim, uma proteção adicional aos trabalhadores e flexibilizando o risco de responsabilização pública específica da administração.

Assim, entende-se que a administração pública tem, a obrigação de fiscalizar a execução dos contratos, incluindo o cumprimento das obrigações trabalhistas pelas empresas contratadas. Embora a responsabilidade principal continue sendo da contratada, a fiscalização eficiente é uma exigência legal para evitar o inadimplemento dos direitos dos trabalhadores e possíveis responsabilizações secundárias.

Portanto, a Súmula 331 do TST, a Lei 14.133/2021 e a IN 05/2017 convergem no sentido de reforçar a responsabilidade da administração pública pelo cumprimento das obrigações trabalhistas, especialmente quando há falha na fiscalização. Esses dispositivos legais impõem à administração pública o dever de atuar de forma diligente no acompanhamento dos contratos, garantindo que as empresas contratadas cumpram integralmente suas obrigações trabalhistas. Caso essa fiscalização não seja cumprida, a administração poderá ser responsabilizada pelos subsídios trabalhistas, o que evidencia a importância de uma atuação rigorosa e contínua dos fiscais de contrato.

No quadro 3 podemos observar em síntese o que cada normativo trata sobre como deve ser feita a fiscalização e o acompanhamento dos contratos.

Quadro 3: A fiscalização e o acompanhamento

Aspecto	Súmula 331 do TST	Lei 14.133/2021	IN 05/2017
Fiscalização e acompanhamento	Não especifica detalhes de fiscalização, mas destaca que a administração pública deve fiscalizar o cumprimento das obrigações trabalhistas da empresa terceirizada, sob pena de ser responsabilizada subsidiariamente.	Reforça que o controle da execução dos contratos é um dever inalienável da administração pública e estabelece a necessidade de um planejamento prévio para definir os parâmetros dessa fiscalização, além de prever a possibilidade de contratação de terceiros para assistência na fiscalização.	Define procedimentos claros para fiscalização e gestão de contratos, incluindo a obrigação de manter documentação atualizada com a verificação periódica da situação dos trabalhadores terceirizados (salários, FGTS, INSS etc.) e a medição dos indicadores de desempenho.

Fonte: Autora, 2024

A Súmula 331 do TST estabelece que o tomador dos serviços é responsável subsidiariamente pelas obrigações trabalhistas inadimplidas pelo empregador. No contexto da Súmula 331, essa responsabilidade ocorre especialmente se o tomador dos serviços não tiver fiscalizado adequadamente o cumprimento das obrigações trabalhistas por parte do empregador. A responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços é enfatizada, especialmente se houver inadimplemento das obrigações trabalhistas. A Súmula não especifica detalhes de fiscalização, mas implica responsabilidade subsidiária do tomador em caso de inadimplemento.

A Lei 14.133/2021 enfatiza a necessidade de execução fiel dos contratos conforme cláusulas estabelecidas e as normas da lei, com responsabilidade de cada parte pela inexecução total ou parcial. Estabelece a figura do fiscal do contrato, um profissional designado pela administração pública para acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos, podendo ser auxiliado por terceiros, ou seja, o fiscal do contrato pode ser auxiliado por consultores ou especialistas, para garantir uma fiscalização mais eficiente e técnica. Isso permite uma supervisão mais detalhada e especializada, aumentando a qualidade e a conformidade da execução dos contratos.

A Lei 14.133/2021 detalha a função e as responsabilidades dos fiscais de contratos e introduz práticas contínuas de gestão de riscos e controle preventivo nas contratações públicas. Isso envolve identificar, avaliar e mitigar riscos que possam afetar a execução dos contratos.

A gestão de riscos é realizada por meio de várias linhas de defesa, que incluem: a) os servidores públicos diretamente envolvidos na execução e fiscalização dos contratos; b) as unidades de assessoramento jurídico do órgão ou empresa que fornecem suporte legal e garantem a conformidade com as normas, bem como monitoram e avaliam os processos e práticas de gestão; e c) os órgão de controle externo como Tribunais de Contas, que fiscalizam a aplicação dos recursos públicos e garantem a legalidade e a eficiência das contratações. Essas práticas e estruturas visam prevenir problemas e garantir que os contratos sejam executados de forma eficiente, transparente e conforme a lei. Todo esse controle ajuda a minimizar falhas, evitar fraudes e garantir a qualidade dos serviços prestados.

Analisando a IN 05/2017, percebe-se que esta define procedimentos detalhados para a gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços com dedicação de mão de obra, enfatizando a necessidade de planejamento, acompanhamento e

fiscalização adequados. Antes de iniciar um contrato, é essencial um planejamento cuidadoso para definir claramente os objetivos, escopo, requisitos e resultados esperados. Isso ajuda a garantir que todos os aspectos do contrato sejam bem compreendidos e executados adequadamente.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação, previstas no art. 19 (Brasil, 2017).

A IN 05/2017 enfatiza a necessidade de acompanhamento contínuo da execução dos contratos. Isso significa monitorar o progresso, garantir que as atividades sejam realizadas conforme o planejado e fazer ajustes quando necessário.

Art. 40 § 3º As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato (Brasil, 2017).

Para tanto, estabelece claramente as responsabilidades dos gestores e fiscais de contratos, incluindo a verificação do cumprimento das obrigações contratuais e legais por parte dos contratados. De acordo com o Anexo VIII A, da IN 05/2017, a fiscalização técnica deverá avaliar a qualidade dos serviços prestados:

2. Durante a execução do objeto, fase do recebimento provisório, o fiscal técnico designado deverá monitorar constantemente o nível de qualidade dos serviços para evitar a sua degeneração, devendo intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas.
3. O fiscal técnico do contrato deverá apresentar ao preposto da contratada a avaliação da execução do objeto ou, se for o caso, a avaliação de desempenho e qualidade da prestação dos serviços realizada (Brasil, 2017).

A IN 05/2017 apresenta mecanismos de boas práticas na gestão de contratos, como o uso de indicadores de desempenho e a obrigatoriedade de comprovação de regularidade fiscal e trabalhista dos prestadores de serviços. Isso inclui garantir a qualidade dos serviços prestados, o cumprimento dos prazos e a observância das normas legais aplicáveis.

A execução dos contratos públicos é um processo que demanda atenção para garantir transparência, eficiência e cumprimento dos princípios da administração pública. Sob a perspectiva da Súmula 331 do Tribunal Superior do Trabalho – TST, da Lei 14.133/2021 e da Instrução Normativa – IN 05/2017, é possível delinear os principais requisitos e práticas exigidos na execução desses contratos.

O quadro 4 apresenta o que esses três normativos apresentam em relação à forma que deve acontecer a execução dos contratos na Administração Pública.

Quadro 4: A execução dos contratos

Aspecto	Súmula 331 do TST	Lei 14.133/2021	IN 05/2017
Execução dos contratos	Enfatiza a ilegalidade da terceirização com exceções específicas, sem detalhar a execução do contrato.	Aborda a execução dos contratos de maneira detalhada, incluindo a necessidade de cumprimento fiel e as consequências da inexecução.	Foca na gestão e fiscalização durante a execução dos contratos, promovendo boas práticas e procedimentos detalhados.

Fonte: Autora, 2024

A Súmula 331 do TST concentra-se na terceirização e, embora não trate diretamente da execução dos contratos públicos, estabelece diretrizes importantes quanto à legalidade da terceirização no setor público e privado. Ela proíbe a terceirização de atividades-fim, exceto em casos específicos, como serviços especializados e de vigilância, além de reafirmar a responsabilidade subsidiária do ente público contratante quanto às obrigações trabalhistas, caso a empresa terceirizada não cumpra seus deveres. No contexto da execução dos contratos, a súmula impõe a necessidade de que o ente público tenha cautela na escolha de empresas terceirizadas, observando a legalidade da contratação e assegurando que os direitos dos trabalhadores sejam respeitados. A fiscalização deve ser contínua, embora o ente público não seja responsável direto pelas obrigações trabalhistas, a não ser em caso de omissão quanto à fiscalização do cumprimento dessas obrigações.

A Lei 14.133/2021, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, traz uma abordagem mais ampla e detalhada sobre a execução dos contratos públicos. Ela estabelece que a execução deve seguir rigorosamente as condições pactuadas, sob pena de aplicação de sanções em casos de inexecução ou descumprimento parcial das obrigações. Essa lei traz uma inovação ao destacar a importância de mecanismos de gestão e controle dos contratos, como a fiscalização permanente por parte da administração pública. Ela impõe que o contratado deve cumprir de forma eficiente e eficaz todas as suas obrigações, sob pena de sofrer penalidades como advertências, multas ou rescisão contratual, além de garantir mecanismos para assegurar a continuidade do serviço, especialmente em contratos de longo prazo.

A lei também exige maior transparência e controle social, com previsões sobre a necessidade de publicidade dos atos, o que facilita o acompanhamento do contrato pela

sociedade e pelos órgãos de controle. Esse aspecto reforça a importância de monitorar a execução do contrato desde o seu início até o encerramento, com a adoção de boas práticas e o cumprimento estrito das condições pactuadas.

A IN 05/2017, detalha os procedimentos a serem seguidos na gestão e fiscalização dos contratos de prestação de serviços, especialmente aqueles que envolvem a terceirização. A instrução enfatiza a importância de uma fiscalização ativa e preventiva na execução dos contratos, com o objetivo de garantir o cumprimento dos deveres legais e contratuais pela empresa contratada. Entre as principais diretrizes da IN 05/2017 estão a exigência de que os gestores públicos mantenham controle rigoroso sobre aspectos financeiros e administrativos do contrato, incluindo o acompanhamento da folha de pagamento dos trabalhadores, o controle de jornadas, a regularidade fiscal e o cumprimento das obrigações previdenciárias e trabalhistas.

A IN 05 também define a necessidade de haver um fiscal ou gestor de contrato devidamente capacitado e responsável por acompanhar e registrar todas as etapas da execução, assegurando que qualquer irregularidade seja identificada e corrigida com celeridade. Isso garante maior segurança jurídica e eficiência na execução contratual.

A execução dos contratos públicos, sob a ótica da Súmula 331 do TST, da Lei 14.133/2021 e da IN 05/2017, deve ser rigorosa e pautada pela fiscalização contínua e eficaz. A análise comparativa destes normativos legais, revela que, enquanto a Súmula 331 do TST se concentra na legalidade da terceirização e na responsabilidade subsidiária do tomador de serviços, a Lei 14.133/2021 e a IN 05/2017 fornecem um arcabouço mais detalhado e abrangente para a gestão e fiscalização dos contratos administrativos, com ênfase na responsabilidade, fiscalização e boas práticas.

A Instrução Normativa Nº 05/2017 estabelece um *framework* detalhado para a gestão e fiscalização de contratos de prestação de serviços, destacando a importância do planejamento, acompanhamento e fiscalização rigorosos. Define claramente as responsabilidades dos gestores e fiscais de contratos, promovendo a adoção de boas práticas, como o uso de indicadores de desempenho e a comprovação da regularidade fiscal e trabalhista dos prestadores de serviços. Esses mecanismos visam garantir a qualidade e a conformidade dos serviços prestados, protegendo tanto a administração pública quanto os trabalhadores envolvidos.

A Lei 14.133/2021, em particular, introduz uma abordagem integrada de gestão de riscos e controle preventivo, reforçando a necessidade de uma administração pública

eficiente e transparente. A promulgação da Lei 14.133/21 é considerada um avanço em muitos aspectos, especialmente ao atualizar e modernizar a legislação sobre licitações e contratos administrativos. Assim, o sucesso da execução de contratos públicos depende do cumprimento fiel das obrigações pactuadas e de uma fiscalização efetiva, garantindo eficiência, legalidade e transparência no uso dos recursos públicos.

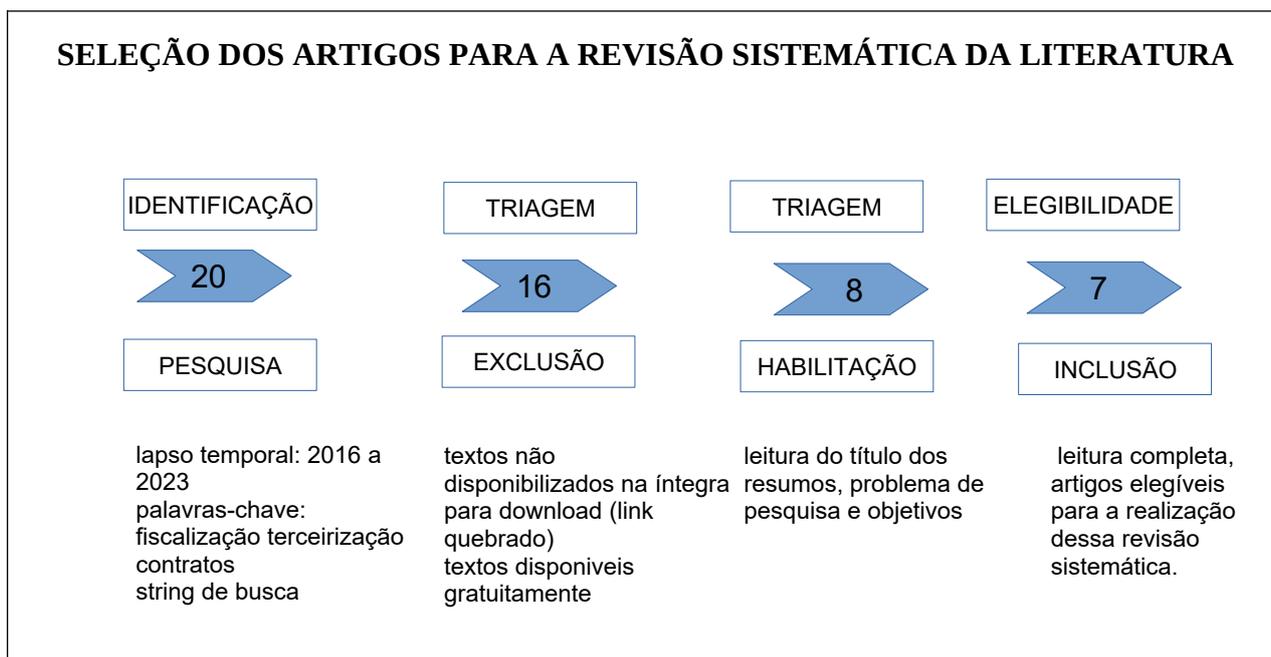
Em síntese, enquanto a Súmula 331 se preocupa em proteger os direitos trabalhistas por meio da responsabilização subsidiária, a Lei 14.133/2021 e a IN 05/2017 tratam mais amplamente da gestão e fiscalização dos contratos, visando à eficiência e ao cumprimento das obrigações legais, incluindo a proteção dos direitos trabalhistas. Em conjunto, esses normativos apresentam as diretrizes que orientam os gestores e fiscais de contratos com vistas a garantir a regularidade e legalidade na execução de contratos com dedicação de mão de obra, protegendo tanto o interesse público quanto os direitos dos trabalhadores envolvidos.

4.2 REVISÃO SISTEMÁTICA DA LITERATURA: OS TRABALHOS RELACIONADOS

No contexto deste trabalho, a revisão sistemática da literatura foi conduzida com o objetivo de compreender os aspectos legais, administrativos e práticos da gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na Administração Pública. Foram analisados 7 artigos referentes à temática pesquisada. Para atender a este propósito, foi adotada a plataforma de busca virtual de periódicos Capes e repositório da CAFe.

Para pesquisa do material temático de base, foram aplicados os seguintes descritores (palavras-chave): “Terceirização” AND “Fiscalização” AND “Contratos”. Como recorte temporal, buscou-se, no estágio de levantamento, selecionar estudos científicos publicados entre 2016 e 2023. Foram descartados os textos não disponibilizados na íntegra para download, dissertações, textos diversos ao tema, além dos textos publicados em língua estrangeira. Fora desse escopo, os demais materiais encontrados foram considerados para este fim.

Na figura 3 pode-se observar as etapas para a seleção dos artigos analisados.

Figura 3: Etapas para a seleção dos artigos

Fonte: Autora, 2024.

A princípio, a busca na Plataforma CAFe resultou em 20 artigos que após aplicação dos critérios de exclusão resumiu-se a apenas 7. Posteriormente, os artigos foram selecionados com base na pertinência em relação ao tema da pesquisa, por meio da análise do título, resumo, conteúdo e palavras-chave. Os critérios de exclusão também foram aplicados aos artigos que não se relacionavam ao tema.

No quadro 5 tem-se as informações sobre os artigos analisados: autor, título, revista, Qualis e metodologia.

Quadro 5: Artigos analisados

Autores	Título	Revista	Região	Qualis	Metodologia
SILVA e ALMEIDA (2023)	Fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados: Uma análise da eficácia da Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, no Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da UFCG	Desenvolvimento Em Questão	Santa Catarina	A4	Abordagem qualitativa com entrevistas e observações diretas dos fiscais de contrato.
MARINHO et al. (2018)	Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública	Gestão & Produção	São Paulo	B1	Análise documental e revisão bibliográfica de contratos administrativos e legislações correlatas.
BEDIN et al (2020)	Discrepância entre o trabalho prescrito e real: o caso dos fiscais de contrato de serviços terceirizados das universidades federais do estado de São Paulo	Revista Brasileira de Gestão de Negócios	São Paulo	A2	Desenvolvimento de um modelo teórico com base na teoria do Stakeholder e Performance Prism; aplicação de questionários a stakeholders.

JÚNIOR e LOPES (2019)	Gestão da Conta Vinculada, Teoria do Stakeholder e Performance Prism Aplicados aos Contratos de Terceirização: estudo de caso na Universidade Federal de Goiás	Desenvolvimento Em Questão	Santa Catarina	A4	Estudo de caso com análise de práticas de fiscalização e entrevistas com fiscais de contrato.
BREITENBACH e TEIXEIRA (2016)	Redistribuição do Ônus Probandi no Processo do Trabalho Diante do Novo CPC: Impactos da Distribuição Dinâmica do Ônus da Prova na Responsabilização do Administrador Público em Demandas Envolvendo Terceirização	Revista Do Direito Do Trabalho e Meio Ambiente Do Trabalho	Santa Catarina	A4	Estudo comparativo entre IN nº 02/08 e IN nº 05/17.
SILVA (2022)	Vantagens e desvantagens da terceirização no âmbito da administração pública brasileira	Revista Brasileira de Administração Científica	Sergipe	B3	Estudo qualitativo e descritivo baseado em pesquisa bibliográfica.
MIZAEL et al (2020)	Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação	Teoria e Prática em Administração	Paraíba	A4	Análise documental e diagnóstico no contexto do CCJS - UFCG.
BEDIN et al (2020)	Discrepância entre o trabalho prescrito e real: o caso dos fiscais de contrato de serviços terceirizados das universidades federais do estado de São Paulo	Revista Brasileira de Gestão de Negócios	São Paulo	A2	Desenvolvimento de um modelo teórico com base na teoria do Stakeholder e Performance Prism; aplicação de questionários a stakeholders.

Fonte: Autora, 2024.

Dos sete artigos selecionados para o estudo, cinco foram publicados em revista Qualis A, e dois em Qualis B, demonstrando assim a credibilidade dos artigos estudados. Percebe-se também a variedade de regiões dessas publicações, o que significa que o estudo não está restrito a uma determinada localidade, mas abrange várias partes do País. Dentre as metodologias utilizadas podemos observar que os estudos se utilizam de métodos variados de pesquisa, perpassando por pesquisa bibliográfica, análise documental, estudo de caso e análise comparativa.

Quadro 6: Análise dos artigos pesquisados

Autor	Objetivo	Principais Conclusões	Recomendações
(Bedin et al., 2020)	Investigar as diferenças entre o trabalho prescrito e real na fiscalização de contratos.	Demandas e pressões tornam os fiscais vulneráveis; falta de treinamento específico e alta complexidade das tarefas.	Melhorar o treinamento e capacitação dos fiscais; criar programas de apoio à saúde dos trabalhadores.
(Breitenbach e Teixeira, 2016)	Analisar as implicações da redistribuição do ônus nos contratos administrativos, especialmente nas atividades terceirizadas.	Redistribuição do ônus afeta eficiência e equidade; eficácia dos contratos depende da clara definição de responsabilidades.	Definir claramente as responsabilidades nos contratos; melhorar os mecanismos de fiscalização e monitoramento
(Júnior e Lopes, 2019)	Propor um modelo de avaliação de desempenho na gestão da conta vinculada	Conta vinculada visa melhorar a fiscalização;	Implementar o modelo proposto; capacitar gestores

	dos contratos de terceirização da UFG, inspirado na teoria do Stakeholder e Performance Prism.	combinação de teorias pode fornecer um modelo eficaz de avaliação.	e fiscais para utilizar o modelo na prática.
(Marinho et al., 2018)	Investigar as práticas de fiscalização de contratos de serviços terceirizados no setor público e propor melhorias.	Fiscalização inadequada e falta de capacitação dos fiscais são problemas críticos; Instrução Normativa nº 02/2008 busca regulamentar a contratação.	Melhorar a capacitação dos fiscais; revisar e atualizar as normativas vigentes para refletir as melhores práticas de fiscalização.
(Mizael et al 2020)	Identificar mudanças e reflexos da nova normativa IN nº 05/17.	IN 05/17 alinha-se com a administração gerencial, promovendo avanços no planejamento, seleção de fornecedores e gestão contratual, flexibilizando o modelo burocrático.	Reflexão sobre os impactos da terceirização e fiscalização de contratos na administração pública.
(Silva, 2022)	Elencar vantagens e desvantagens da terceirização no setor público.	Terceirização oferece benefícios como redução de custos e agilidade, mas requer conformidade legal e fiscalização para maximizar benefícios e minimizar desvantagens.	Editais e contratos que assegurem a conformidade legal e direitos dos trabalhadores, além de fiscalizações periódicas.
(Silva e Almeida, 2023)	Diagnosticar a eficácia da IN nº 05/17 na fiscalização de contratos.	IN 05/17 promove maior agilidade e transparência na fiscalização, mas exige capacitação adequada dos fiscais e suporte contínuo.	Suporte contínuo e capacitação adequada dos fiscais de contratos.

Fonte: Autora, 2024

O quadro 6 sintetiza os objetivos e conclusões de cada artigo, facilitando a análise e comparação dos principais pontos abordados em cada estudo. A análise dos sete artigos revela uma abordagem abrangente e multifacetada sobre a gestão e fiscalização de contratos administrativos, especialmente no contexto da terceirização. Cada estudo traz contribuições valiosas, focando em diferentes aspectos dessa temática complexa.

Bedin (2020), tem como objetivo identificar as especificidades e a complexidade do trabalho de servidores públicos que atuam como fiscais de contrato, por meio da avaliação de seu trabalho prescrito e trabalho real. Esse estudo evidencia a lacuna entre o que é esperado (trabalho prescrito) e o que realmente ocorre (trabalho real). Esta discrepância afeta a eficácia dos contratos e a saúde dos servidores, destacando a necessidade de uma abordagem mais holística e de suporte na gestão de contratos. Ele conclui que as altas demandas e pressões por assertividade tornam os fiscais vulneráveis devido à alta complexidade das tarefas e a falta de treinamento específico para o desempenho das atividades de fiscalização.

O trabalho na fiscalização de contratos pode desencadear esforços na tentativa de se buscar um equilíbrio que assegure a proteção à saúde física e mental dos servidores.

[...]deseja-se levar organizações públicas e privadas a refletir sobre sua forma de organização do trabalho, que se encontra engessada pela rigidez das normas institucionais, que causam vivências de sofrimento, medo e doenças ocupacionais, a partir do foco nas políticas de gestão de pessoas e no desenvolvimento humano e comportamental dos trabalhadores (Bedin *et al.*, 2020).

Os resultados deste estudo evidenciam a prática da designação de fiscalização de contrato assim que os servidores ingressam no serviço público, mesmo sem experiência prévia ou treinamento específico, ocasionando grandes dificuldades no dia a dia. Propõe melhorar o treinamento e capacitação dos fiscais e a criação de programas de apoio à saúde dos trabalhadores.

Em Breitenbach e Teixeira (2016), é abordado o impacto do Novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015) sobre a redistribuição do ônus da prova no processo trabalhista, em especial no contexto de terceirização no âmbito da administração pública. Utiliza uma análise documental e revisão bibliográfica de contratos administrativos e legislações correlatas, proporcionando uma compreensão teórica e prática das implicações da redistribuição do ônus. O principal objetivo é examinar como a distribuição dinâmica do ônus da prova pode ser aplicada para responsabilizar administradores públicos nos casos de inadimplência trabalhista por empresas terceirizadas, impactando a eficiência operacional e a justiça nas relações de trabalho.

É do administrador público o ônus de provar a regularidade da contratação dos serviços pela empresa e a existência da regular e adequada fiscalização do cumprimento das obrigações trabalhistas por parte desta última perante os seus empregados que prestavam serviços ao ente da administração pública direta ou indireta (Breitenbach e Teixeira, 2016).

O artigo destaca que a eficácia dos contratos depende muito da clara definição de responsabilidades. Contratos bem estruturados especificam precisamente quem é responsável por cada aspecto do trabalho e dos riscos associados. Isso ajuda a evitar disputas e garante que todas as partes saibam exatamente o que se espera delas.

Júnior e Lopes (2019), trazem à tona a problemática da utilização da conta vinculada e como objetivo geral propõe um modelo de avaliação de desempenho inspirado na teoria do *Stakeholder* e do *Performance Prism*, na gestão da conta vinculada dos contratos de terceirização da UFG. A proposta traz um modelo de avaliação baseado em teorias bem estabelecidas e inovadoras. A abordagem focada em *stakeholders* (partes interessadas) e *performance prism* (sistema de avaliação gerencial) é abrangente e pode

melhorar significativamente a gestão da conta vinculada, proporcionando uma fiscalização mais eficaz e alinhada aos interesses dos diversos envolvidos.

A Conta depósito Vinculada – bloqueada para movimentação, instrumento de gestão de risco para as contratações de prestação de serviços continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, pela Administração Pública é ferramenta já institucionalizada e sedimentada. Sua utilização em muito contribui para a garantia de cumprimento das obrigações sociais e trabalhistas dos empregados alocados na prestação dos serviços, bem como para a segurança jurídica dos gestores e fiscais de contrato (Brasil, 2018).

A Conta depósito Vinculada, bloqueada para Movimentação, é definida como uma maneira de pagamento diferida, na forma de depósito em conta bancária, cuja abertura deve ser realizada por órgão ou entidade da Administração Pública em decorrência de contratação de serviço de fornecimento de mão de obra terceirizada. Deve ser aberta em nome da empresa contratada, porém bloqueada para sua movimentação, e destinada unicamente para receber depósitos decorrentes de provisionamentos mensais de encargos trabalhistas. Uma importante ferramenta de gestão de risco, a conta vinculada nem sempre é utilizada pela administração pública.

Essa investigação indicou que a gestão da conta vinculada trouxe benefícios, como maior segurança jurídica e redução no número de processos judiciais, tanto para a UFG quanto para os *stakeholders*. No entanto, o estudo identificou áreas que necessitam de melhorias, como a capacitação dos gestores e fiscais, a adequação das plataformas e *softwares* utilizados, e a infraestrutura dedicada à gestão das contas vinculadas. Além disso, houve discrepâncias na percepção dos *stakeholders* em relação à eficácia da gestão, com destaque para a insatisfação dos gestores quanto à pontualidade dos depósitos nas contas vinculadas.

Por fim, os autores propõem a implementação do modelo de avaliação bem como capacitar gestores e fiscais para utilizar o modelo na prática. O modelo proposto pode ser replicado em outras instituições públicas que enfrentam desafios similares, contribuindo para a melhoria na gestão de contratos de terceirização.

Marinho *et al.* (2018) aborda a fiscalização de contratos de serviços terceirizados nas universidades públicas, identificando a falta de suporte adequado e treinamento formal para os fiscais de contratos. Os fiscais, responsáveis por monitorar a execução de contratos terceirizados, enfrentam desafios devido à falta de capacitação e ferramentas

adequadas, resultando em uma gestão ineficiente e na dificuldade de garantir o cumprimento das obrigações legais e trabalhistas por parte das empresas contratadas.

O objetivo do estudo é investigar os desafios enfrentados pelos fiscais de contratos em universidades públicas, além de analisar os mecanismos de aprendizagem associados à atividade de fiscalização. A pesquisa busca fornecer subsídios para o aprimoramento da atuação desses fiscais, promovendo a eficiência na gestão de contratos terceirizados e o desenvolvimento de competências profissionais.

Os achados do estudo apontam para fragilidades significativas no processo de fiscalização dos contratos terceirizados, principalmente em relação ao registro e monitoramento de ocorrências. Muitos fiscais não registram formalmente as irregularidades observadas, o que impede ações corretivas efetivas. Também foi identificado um *déficit* de conhecimento sobre as atribuições e responsabilidades dos fiscais e o uso de ferramentas de gestão do conhecimento. Além disso, os resultados indicam que os fiscais têm pouca capacitação em relação às normas legais e ao acompanhamento das obrigações trabalhistas das empresas terceirizadas.

O estudo conclui que a falta de treinamento e qualificação dos fiscais é o principal desafio na fiscalização de contratos de serviços terceirizados nas universidades públicas. O artigo sugere que as instituições devem investir em mecanismos de aprendizado organizacional e na criação de uma política interna de gestão do conhecimento, que possa melhorar a eficiência dos fiscais e promover uma cultura de fiscalização mais estruturada e proativa. Implementar capacitações regulares e incentivar o compartilhamento de experiências entre fiscais são medidas recomendadas para melhorar o desempenho e a qualidade da fiscalização dos contratos terceirizados.

(Mizael et al 2020) também versam sobre a necessidade de adaptação da administração pública às mudanças regulatórias em relação à contratação de serviços terceirizados, com o foco na transição da Instrução Normativa nº 02/08 para a nova Instrução Normativa nº 05/17. O desafio está em como essas mudanças impactam a gestão contratual e o *accountability* dos gestores públicos, que enfrentam a responsabilidade de garantir eficiência, qualidade e transparência na contratação e execução dos serviços terceirizados.

O objetivo do estudo é identificar as principais mudanças trazidas pela Instrução Normativa nº 05/17 e seus impactos na gestão de contratos de terceirização na administração pública. O estudo se propõe a realizar uma análise comparativa entre as

Instruções Normativas 02/08 e 05/17, refletindo sobre as novas responsabilidades dos gestores públicos e como essas mudanças estão alinhadas com os princípios da administração pública gerencial. Destacam que a Instrução Normativa nº 05/17 trouxe inovações significativas, como a obrigatoriedade da fase de planejamento nas contratações, a criação de instrumentos como o Instrumento de Medição de Resultado (IMR), o gerenciamento de riscos e a ampliação da responsabilidade dos gestores na fiscalização e no controle dos contratos. A pesquisa também revela que o foco do processo mudou da formalidade burocrática para a obtenção de resultados concretos, incluindo a participação do público usuário na avaliação da qualidade dos serviços.

O artigo conclui que a Instrução Normativa nº 05/17 representa um avanço importante para a administração pública, ao flexibilizar o processo burocrático e ao enfatizar o planejamento e a medição de resultados na contratação de serviços terceirizados. A norma introduz mecanismos de gestão mais robustos, como o gerenciamento de riscos e a utilização de contas vinculadas e fato gerador, que trazem maior controle e previsibilidade às contratações. A abordagem gerencial que se busca implementar visa melhorar a eficiência e a eficácia da prestação de serviços públicos, além de fortalecer o *accountability* dos gestores. Contudo, a pesquisa também aponta que a implementação dessas mudanças exige maior capacitação dos gestores públicos e o fortalecimento da cultura de planejamento na administração pública. Apresenta como a nova normativa melhora o processo de terceirização ao alinhar-se com princípios de eficiência e gestão gerencial, embora ressalte a necessidade de adaptação cultural e capacitação técnica dos envolvidos

Em seus estudos (Silva, 2022), tem como objetivo listar as principais vantagens e desvantagens da terceirização no setor público. Utiliza uma abordagem qualitativa e descritiva baseada em pesquisa bibliográfica para construir a base teórica sobre o tema.

O artigo busca responder à necessidade de entender os impactos da terceirização no setor público brasileiro, prática amplamente utilizada para melhorar a eficiência e reduzir custos. Contudo, a terceirização também levanta preocupações quanto à qualidade dos serviços, à precarização das condições de trabalho e à responsabilidade do Estado sobre o cumprimento das obrigações trabalhistas. Ele explora como essa prática, adotada para melhorar a gestão pública e otimizar recursos, pode, ao mesmo tempo, trazer novos desafios e oportunidades para os gestores.

A pesquisa revelou uma série de **vantagens** e **desvantagens** associadas à terceirização.

É mencionado como vantagens:

- **Aumento da eficiência e qualidade dos serviços:** Ao terceirizar atividades secundárias, a administração pública pode focar em suas atividades principais, melhorando a produtividade.
- **Redução de custos operacionais:** A terceirização permite a conversão de custos fixos em variáveis e a eliminação de gastos com manutenção de grandes estruturas.
- **Flexibilidade e especialização:** A terceirização oferece maior flexibilidade ao governo, permitindo a contratação de empresas especializadas para serviços específicos, melhorando a qualidade do atendimento.

Como desvantagens da terceirização a pesquisa aponta:

- **Precarização do trabalho:** Há um risco significativo de precarização das condições de trabalho, como salários mais baixos e falta de segurança trabalhista para os terceirizados.
- **Dependência de prestadores de serviços:** A administração pública pode se tornar excessivamente dependente das empresas contratadas, o que pode afetar a qualidade dos serviços e gerar custos adicionais.
- **Aumento de riscos jurídicos e responsabilidade subsidiária:** O Estado pode ser responsabilizado pelos encargos trabalhistas não cumpridos pelas empresas terceirizadas, o que amplia os riscos jurídicos.

Por fim, Silva (2022), conclui que a terceirização pode trazer inúmeros benefícios, no entanto, também existem desvantagens. Pode ser uma ferramenta poderosa para a administração pública, mas deve ser usada com cautela. É essencial que os gestores elaborem editais claros e realizem fiscalizações periódicas, assegurando que as empresas contratadas respeitem as leis trabalhistas e garantam a qualidade do serviço. A eficiência e os ganhos financeiros da terceirização podem ser anulados se não houver controle rigoroso, especialmente em relação aos direitos dos trabalhadores terceirizados.

O artigo aborda o desafio enfrentado pela administração pública, particularmente no Centro de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS) da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), na fiscalização de contratos terceirizados de prestação de serviços. O

principal problema é verificar se a Instrução Normativa (IN) nº 05/2017 fornece diretrizes adequadas e eficazes para que servidores de diversas áreas atuem como fiscais de contratos, garantindo que a execução esteja conforme as normas. Esse estudo teve como objetivo diagnosticar a eficácia da IN nº 05/2017 como ferramenta de orientação para os fiscais de contratos administrativos no CCJS. Além disso, analisa a evolução e a eficácia da legislação relacionada à fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados e propõe modificações, se necessário

A pesquisa aponta que uma parcela significativa dos fiscais entrevistados não se sente preparada para realizar as atividades de fiscalização devido à falta de treinamento e ao desconhecimento da legislação. Além disso, muitos servidores indicam que as tarefas de fiscalização não têm relação direta com suas funções originais. 71,4% dos fiscais pesquisados não receberam capacitação suficiente para exercer suas funções. Isso reflete uma necessidade crítica de treinamentos adequados, principalmente quando a fiscalização envolve atividades técnicas, como cálculos de encargos trabalhistas, entre outros. Um dos problemas mencionados é a sobrecarga de trabalho dos fiscais, que precisam conciliar suas funções originais com as atribuições de fiscalização. Isso leva a dificuldades na execução de ambas as atividades.

Por fim, conclui que, embora a IN nº 05/2017 tenha trazido avanços importantes, como a divisão de funções entre os fiscais (técnicos, administrativos, e setoriais), ela sozinha não é suficiente para garantir a eficácia total da fiscalização de contratos. Os autores sugerem treinamentos contínuos e adequados para os fiscais; apoio adicional com uso de ferramentas de gestão e nomeação de fiscais com perfil adequado. A escolha de fiscais com conhecimento e afinidade com o objeto do contrato é crucial para evitar erros e melhorar a qualidade da fiscalização.

Os pesquisadores concluem que a IN 05/17 trouxe melhorias significativas na fiscalização de contratos administrativos, promovendo maior agilidade, efetividade e transparência. No entanto, destacam que a implementação eficaz dessas mudanças exige suporte contínuo e capacitação adequada dos fiscais de contratos. Essas conclusões ressaltam a necessidade de aprimoramento das práticas de fiscalização no setor público, para que haja uma maior segurança tanto para os fiscais quanto para a administração.

Os artigos analisados convergem em ressaltar a importância da capacitação, clareza de responsabilidades e fiscalização efetiva na gestão de contratos administrativos, especialmente no contexto da terceirização. Há uma ênfase significativa na necessidade

de melhorias contínuas e na implementação de modelos de avaliação que possam suportar uma gestão mais eficaz e justa. A combinação de abordagens teóricas e práticas presentes nesses estudos oferece uma base sólida para futuras pesquisas e aprimoramentos na área.

Todos os estudos reconhecem a importância do planejamento e da gestão adequada na utilização da terceirização na administração pública. Eles também enfatizam a necessidade de maior transparência, controle e fiscalização para assegurar que os benefícios da terceirização sejam plenamente realizados e seus riscos minimizados. Fornecem uma visão abrangente sobre a terceirização na administração pública, cobrindo desde os impactos teóricos e práticos das mudanças normativas até a avaliação específica da eficácia dessas mudanças na fiscalização de contratos. Juntos, eles ressaltam a importância de uma abordagem equilibrada que combina planejamento cuidadoso, gestão de riscos, conformidade legal e capacitação contínua para maximizar os benefícios e minimizar os desafios associados à terceirização no setor público.

Mesmo com o aporte da legislação, é notória a necessidade de uma norma interna que apresente as diretrizes para que os fiscais e gestores possam conduzir os processos de fiscalização com mais segurança e um Guia pode ser uma importante ferramenta de gestão.

4.3 ANÁLISE DOCUMENTAL DOS PROCESSOS DE FISCALIZAÇÃO NO IF SERTÃO-PE

A análise documental dos processos de fiscalização é uma etapa fundamental para entender como a gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra estão sendo realizadas na prática, no âmbito do IF SERTÃOPE – Campus Petrolina. Para alcançar o segundo objetivo específico deste estudo, esta análise envolveu a revisão minuciosa dos documentos e registros disponíveis na instituição, com o objetivo de identificar os pontos fortes e fracos do processo atual.

Para conduzir a análise documental, foram coletados e examinados diversos documentos relacionados à gestão e fiscalização de contratos na instituição federal de ensino, incluindo: I) Contratos vigentes e seus respectivos aditivos; II) Relatórios de fiscalização e monitoramento; III) Registros de reuniões e comunicações entre as partes envolvidas; IV) Documentos de procedimentos internos e políticas de fiscalização; e V)

Leis, decretos e normativas relevantes.

A análise foi conduzida com base em uma abordagem qualitativa, utilizando técnicas de análise de conteúdo conforme proposto por Bardin (2016). Os documentos foram codificados e categorizados para identificar temas e padrões recorrentes, bem como lacunas e áreas de melhoria. A relação de documentos analisados foi selecionada conforme prevê a IN 05/2017.

Dos 05 (cinco) contratos de terceirização de mão de obra que estão vigentes no Campus Petrolina, foi possível fazer a análise de apenas 04 (quatro), pois o contrato de vigilância é gerenciado por outro Campus do IFSERTÃOPE e não foi possível ter acesso a ele. Foram analisados os seguintes contratos: I) Apoio Administrativo (cozinheiro, copeiro e auxiliar de cozinha); II) Apoio Administrativo (intérprete de Libras); III) Apoio administrativo (motorista, recepcionista, porteiro); e IV) Limpeza e Conservação (serventes).

No quadro 7, apresenta-se a análise processual desses contratos. Para proteger os dados e os fiscais envolvidos nos procedimentos de fiscalização, optou-se por codificar os contratos em W, X, Y e Z.

Quadro 7: Análise processual dos contratos

DOCUMENTOS	Contrato W	Contrato X	Contrato Y	Contrato Z	OBSERVAÇÕES
Termo de Referência	SIM	SIM	SIM	SIM	
Edital	SIM	SIM	SIM	SIM	
Portaria de nomeação de fiscais	SIM	SIM	SIM	SIM	
Contrato	SIM	SIM	SIM	SIM	Os contratos ainda se encontram sob a égide da Lei 8.666/93
Planilha de Custos e Formação de Preços	SIM	SIM	NÃO	NÃO	
Atas de Reunião	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	
Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização	SIM	SIM	SIM	SIM	Consta relatório elaborado pelo fiscal, porém não consta a documentação comprobatória.
Folha de Ponto	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	
Comprovantes de Pagamento	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	

Cópias de Guias de Recolhimento	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	
Conta vinculada	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	A gestão optou por utilizar o pagamento por fato gerador.
Certidões Negativas	SIM	SIM	SIM	SIM	
Termos Aditivos	SIM	SIM	SIM	SIM	
Registro de Não Conformidades	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	O fiscal aponta falhas na execução do serviço (contrato 06/2020), porém não consta notificação para a empresa.
Índice de Medição de Resultados	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	
Carta com indicação do preposto	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	
Checklist de Fiscalização	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	

Fonte: Autora, 2024

A análise dos processos referente aos contratos do Campus Petrolina do IF Sertão-PE, revelou diversas conformidades e não conformidades em relação aos documentos exigidos pela legislação vigente. Primeiramente, foi verificado que o Termo de Referência está presente nos processos e atende aos requisitos legais, assim como o Edital e a Portaria de Nomeação de Fiscais, que também estão em conformidade.

Os contratos foram firmados sob a égide da Lei 8.666/93, que foi revogada pela Lei 14.133/21 em 31 de dezembro de 2023, não havendo ainda na Instituição nenhum contrato de serviços com dedicação de mão de obra que tenha sido licitado pela nova lei. A ausência da Planilha de Custos e Formação de Preços e das Atas de Reuniões evidencia uma não conformidade com a lei, visto que esses documentos são essenciais para a transparência e controle financeiro.

Os Relatórios de Acompanhamento e Fiscalização estão presentes e em conformidade, porém, falta a documentação comprobatória que suporte as informações contidas nesses relatórios, o que poderia comprometer a veracidade das fiscalizações realizadas. A Folha de Ponto está devidamente incluída em apenas um dos processos, faltando nos demais, o que evidencia falta de conformidade com a legislação.

A ausência dos Comprovantes de Pagamento e das Cópias de Guias de Recolhimento constitui uma falha grave no cumprimento das obrigações fiscais e trabalhistas, não atendendo às exigências legais. Apesar das Certidões Negativas da empresa estarem acostadas aos autos, a inobservância aos comprovantes de pagamento dos encargos trabalhistas e previdenciário podem acarretar responsabilidade para a Administração, uma vez que a empresa contratada pode estar devedora porém mesmo assim, devido a falhas nos sistemas dos órgãos ou mesmo a lapso temporal as certidões negativas serem emitidas normalmente.

Os Termos Aditivos foram encontrados no processo e estão em conformidade com a legislação aplicada.

Em relação à Conta Vinculada, esta é utilizada apenas no contrato 06/2022, pois a gestão optou pelo pagamento por fato gerador, o que também está em conformidade com a lei.

Há Registro de Não Conformidades do serviço, mas apesar de apontar falhas na execução do serviço, não há registro de notificação formal para a empresa responsável, o que impede ações corretivas adequadas. Além disso, o Índice de Medição de Resultados está ausente, comprometendo a avaliação objetiva do desempenho do contrato.

A Carta com indicação do Preposto foi encontrada em apenas um dos contratos, caracterizando falha nos demais. Por fim, não há um Checklist de Fiscalização nos processos, o que poderia ser bastante útil do ponto de vista organizacional, porém sua ausência não representa uma inconformidade.

Os contratos e relatórios de fiscalização estão organizados em um único processo. Este se inicia com os documentos referentes ao planejamento da contratação, passando pela licitação, contratação e segue com os relatórios mensais de fiscalização, e alterações contratuais como aditivos, repactuações e renovações. A instituição demonstra um esforço contínuo para cumprir com as normativas legais e regulatórias, inclusive no momento dessa pesquisa acontecia uma reformulação na estrutura da prática fiscalizatória, com a publicação de portaria nomeando uma equipe de fiscais que ficará responsável pela fiscalização de todos os contratos vigentes.

Observou-se que a Instituição possui normativo interno com diretrizes para procedimentos licitatórios, porém ainda não possui normativo interno que oriente sobre a gestão e fiscalização de contratos o que dificulta a coordenação e execução das tarefas. Os registros de reuniões e comunicações entre as partes envolvidas não estavam

disponibilizados no processo, deixando de comprovar a existência destas. Embora a documentação seja clara, há uma falta de padronização nos procedimentos de fiscalização. Diferentes fiscais adotam abordagens variadas, o que pode levar a inconsistências na aplicação das normas.

Identificou-se uma necessidade de treinamento adicional para os fiscais de contratos. Alguns relatórios indicam que os fiscais não possuem conhecimento suficiente sobre aspectos específicos dos contratos, o que pode comprometer a qualidade da fiscalização, como por exemplo, os relatórios de fiscalização administrativa não apresentam a devida comprovação dos pagamentos de salários, das vantagens e encargos trabalhistas e previdenciários.

A documentação de ações corretivas tomadas em resposta a não conformidades identificadas durante a fiscalização é insuficiente, muitas vezes se apresenta apenas em forma de e-mail com ausência de formalidade.

Art. 44 § 2º As comunicações entre o órgão ou entidade e a contratada devem ser realizadas por escrito sempre que o ato exigir tal formalidade, admitindo-se, excepcionalmente, o uso de mensagem eletrônica para esse fim (Brasil, 2017).

A necessidade de formalidade é prevista na IN 05/2017, levando a entender que um processo bem estruturado com a documentação correta dessas ações é crucial para garantir a rastreabilidade e a transparência das medidas adotadas.

A análise documental dos processos de fiscalização no IFSERTÃOPE revelou tanto pontos fortes quanto áreas que necessitam de aprimoramento, conforme pode ser visualizado no quadro 8.

Quadro 08: Pontos fortes e pontos fracos

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<ul style="list-style-type: none"> • Organização Documental • Comunicação Eficiente • Fiscais devidamente nomeados 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de Padronização • Capacitação Insuficiente • Uso Limitado de Tecnologia • Documentação de Ações Corretivas

Fonte: Autora, 2024.

A organização documental é um ponto forte encontrado nos processos, pois mesmo sem uma padronização, os fiscais e gestores conseguem organizar os documentos de maneira cronológica, de forma que se tenha compreensão do que está posto nos autos. No entanto, a falta de padronização é um desafio que precisa ser abordado, com a adoção de formato de documentos iguais para todos os processos a fim

de melhorar a eficácia da fiscalização.

Em relação ao uso de ferramentas tecnológicas para apoiar a fiscalização, percebe-se que ainda não é utilizado pelo IFSERTÃOPE. A adoção de um sistema poderia melhorar significativamente a eficiência e a precisão das atividades de fiscalização, que atualmente é feita manualmente apenas com preenchimento de tabelas com respostas SIM ou NÃO. Os processos ainda são impressos, o que acaba por dificultar o manuseio, uma vez que para se ter acesso aos volumes processuais se faz necessário dispor de caixas e mais caixas de arquivo.

Aqui abriremos um parêntese para fazer um comparativo entre estudos que foram feitos em outras instituições com o objetivo de verificar se há pontos que convergem com os achados dessa pesquisa documental. Foram comparados três trabalhos de conclusão de curso em nível de mestrado, dos quais pudemos observar o que se segue:

- 1) A dissertação "**Fiscalização de Contratos: Um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras**", de Adriane Margareth de Oliveira Santana Pires, busca compreender a atuação dos fiscais de contratos em duas universidades federais de Minas Gerais, analisando a estrutura e o suporte institucional oferecido. A autora utiliza estudo de caso, pesquisa documental e de campo (questionários e entrevistas) para investigar o tema.

O estudo identificou fragilidades no processo de designação, treinamento e capacitação dos fiscais. Observou-se que muitos fiscais enfrentam dificuldades devido à sobrecarga de tarefas, falta de tempo adequado para a função e falta de um setor de apoio específico. Além disso, há carência de contínuo aprendizado, sugerindo a necessidade de mais cursos de capacitação para esses profissionais. Alguns fiscais relataram constrangimentos na interação com outros setores, destacando a falta de clareza nas responsabilidades e o suporte insuficiente.

A pesquisa conclui que é essencial melhorar as condições de trabalho e o apoio institucional aos fiscais de contratos. As universidades necessitam de uma estrutura organizacional que ofereça suporte adequado para que os fiscais desempenhem suas funções de forma eficiente. A autora recomenda aprimorar a padronização de documentos e procedimentos e implementar uma liderança coordenada para atender às demandas e problemas dos fiscais de contrato.

- 2) A dissertação "**Fiscalização e Gestão de Contratos Administrativos: Uma**

Análise no Contexto dos Serviços Terceirizados de Mão-de-Obra na UFCA", de Ailton Alves da Silva, investigou as práticas de gestão e fiscalização dos contratos de terceirização na Universidade Federal do Cariri (UFCA) entre 2017 e 2021. O estudo é embasado em levantamento documental e aplicação de questionários com fiscais e gestores de contratos, com foco nos desafios e limitações enfrentados por esses profissionais.

Os principais resultados indicaram que a UFCA carece de um sistema centralizado de controle e monitoramento dos contratos de terceirização, levando à criação de mecanismos de controle descentralizados por cada setor. Entre os pontos positivos, observou-se a existência de um setor específico de sanções e a realização de capacitações para fiscais e gestores. Além disso, a gestão superior participa do processo, e as renovações de contratos são feitas conforme as alterações nas Convenções Coletivas de Trabalho (CCT).

No entanto, entre os aspectos negativos, destacou-se a ausência de um sistema único de gerenciamento, a falta de relatórios gerenciais e a não utilização de ferramentas padronizadas, como o Instrumento de Medição de Resultado (IMR). Esses pontos dificultam a eficiência na fiscalização e no acompanhamento do cumprimento dos contratos, especialmente no que se refere ao controle de obrigações trabalhistas e previdenciárias dos colaboradores terceirizados.

A dissertação conclui que a gestão e fiscalização dos contratos terceirizados na UFCA são prejudicadas por limitações estruturais e pela falta de ferramentas padronizadas. A descentralização dos mecanismos de controle e a ausência de relatórios detalhados enfraquecem o monitoramento efetivo dos serviços terceirizados. A pesquisa sugere a implementação de um sistema de gestão unificado para otimizar o acompanhamento dos contratos e aumentar a transparência e eficiência dos processos.

- 3) A dissertação "**Fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra: análise do processo no IFRN *campus* Ipanguaçu**" de Carla Patrícia Silva de Farias analisa o processo de fiscalização e gestão de contratos de serviços terceirizados, com foco nas dificuldades enfrentadas pelos fiscais de contratos.

Os resultados mostram que a principal limitação enfrentada pelos fiscais é a falta de capacitação específica e treinamento, o que impacta na eficácia da fiscalização. Além disso, a ausência de procedimentos padronizados e manuais de orientação dificulta a

atuação dos fiscais, que, em muitos casos, acabam por desenvolver métodos próprios para a realização de suas atividades, o que leva a uma inconsistência nos processos de fiscalização.

Os três trabalhos versam sobre fiscalização e gestão de contratos terceirizados em instituições públicas. Eles identificaram temas comuns e desafios recorrentes, mesmo sendo realizados em diferentes contextos institucionais. Os pontos comuns incluem:

- **Capacitação e Treinamento:** Em todos os estudos, a falta de capacitação adequada dos fiscais e gestores de contratos aparece como uma das principais limitações. A carência de treinamentos específicos impacta diretamente a qualidade da fiscalização e a capacidade dos fiscais em lidar com os desafios da execução contratual, especialmente com serviços terceirizados que exigem conhecimento técnico e normativo.
- **Padronização e Procedimentos Estruturados:** Todos os textos mencionam a ausência de procedimentos padronizados e a necessidade de uma sistematização das atividades de fiscalização. A falta de padrões claros e manuais específicos força fiscais e gestores a adotarem métodos próprios, o que pode levar à inconsistência no processo e a dificuldades na aplicação de melhores práticas.
- **Sobrecarga de Trabalho e Acúmulo de Funções:** Em cada contexto, os fiscais enfrentam sobrecarga de trabalho devido à acumulação de contratos sem formalização suficiente de funções. A atribuição de múltiplas responsabilidades, sem a devida segregação de funções, compromete o foco e a eficácia da fiscalização, além de dificultar o controle e o acompanhamento apropriados.
- **Necessidade de Apoio Institucional e Setor de Apoio Centralizado:** Todos os estudos apontam a falta de um setor específico para apoiar a fiscalização de contratos. A criação de uma unidade centralizada é sugerida como uma solução para melhorar a coordenação, oferecer suporte técnico e normativo, e organizar capacitações e orientações periódicas para os fiscais.

Esses pontos em comum indicam que há uma demanda ampla e urgente por melhorias institucionais para otimizar a fiscalização de contratos terceirizados, proporcionando maior controle e eficácia no uso dos recursos públicos e na entrega dos serviços. Esses pontos também puderam ser percebidos na análise documental dos processos do IFSertãoPE.

As descobertas desta análise documental fornecem uma base sólida para o desenvolvimento de um Guia padronizado de fiscalização, que pode ajudar a mitigar as fraquezas identificadas e promover uma gestão de contratos mais eficiente e conforme com os requisitos legais e regulatórios. A implementação do Guia, acompanhada de capacitação contínua e adoção de ferramentas tecnológicas, tem o potencial de transformar significativamente a prática de fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na instituição.

5 PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

Nesta subseção, apresenta-se o Produto Técnico/Tecnológico proposto, que conforme Carneiro (2022) significa “objeto tangível com elevado grau de novidade, fruto da aplicação de conhecimentos científicos, técnicas e expertises desenvolvidas no âmbito da pesquisa na Pós-Graduação.” Assim, a utilização de um protocolo para a fiscalização de contratos é extremamente importante, pois contribuirá para a transparência, eficiência e integridade na gestão de recursos públicos.

Um Guia pensado para servir como embasamento, mostrando de maneira didática e clara o passo a passo para que a fiscalização dos contratos de serviços terceirizados se dê de maneira eficaz e eficiente, é o Produto Técnico-Tecnológico proposto. Ao definir procedimentos claros, o Guia ajudará a prevenir e detectar irregularidades nos contratos, como a incorreta aplicabilidade dos recursos, fraudes e práticas danosas ao erário. Isso fortalecerá a capacidade de identificar problemas antes que causem danos substanciais à Administração Pública. Diante disso, vislumbra-se que o Guia possa direcionar os fiscais nos seguintes aspectos:

Padronização: oferecer diretrizes claras, garantindo que todos os envolvidos sigam procedimentos uniformes, reduzindo variações e inconsistências.

Eficiência: facilitar a execução de tarefas ao delinear etapas claras e concisas, o que pode economizar tempo e recursos ao evitar retrabalhos e erros.

Transparência: promover a transparência, mostrando quais são os passos necessários, as responsabilidades de cada parte e os critérios de decisão, o que reduz ambiguidades.

Conformidade Legal: garantir que os processos estejam em conformidade com normas e regulamentos legais, diminuindo os riscos de ações judiciais ou penalidades por descumprimento.

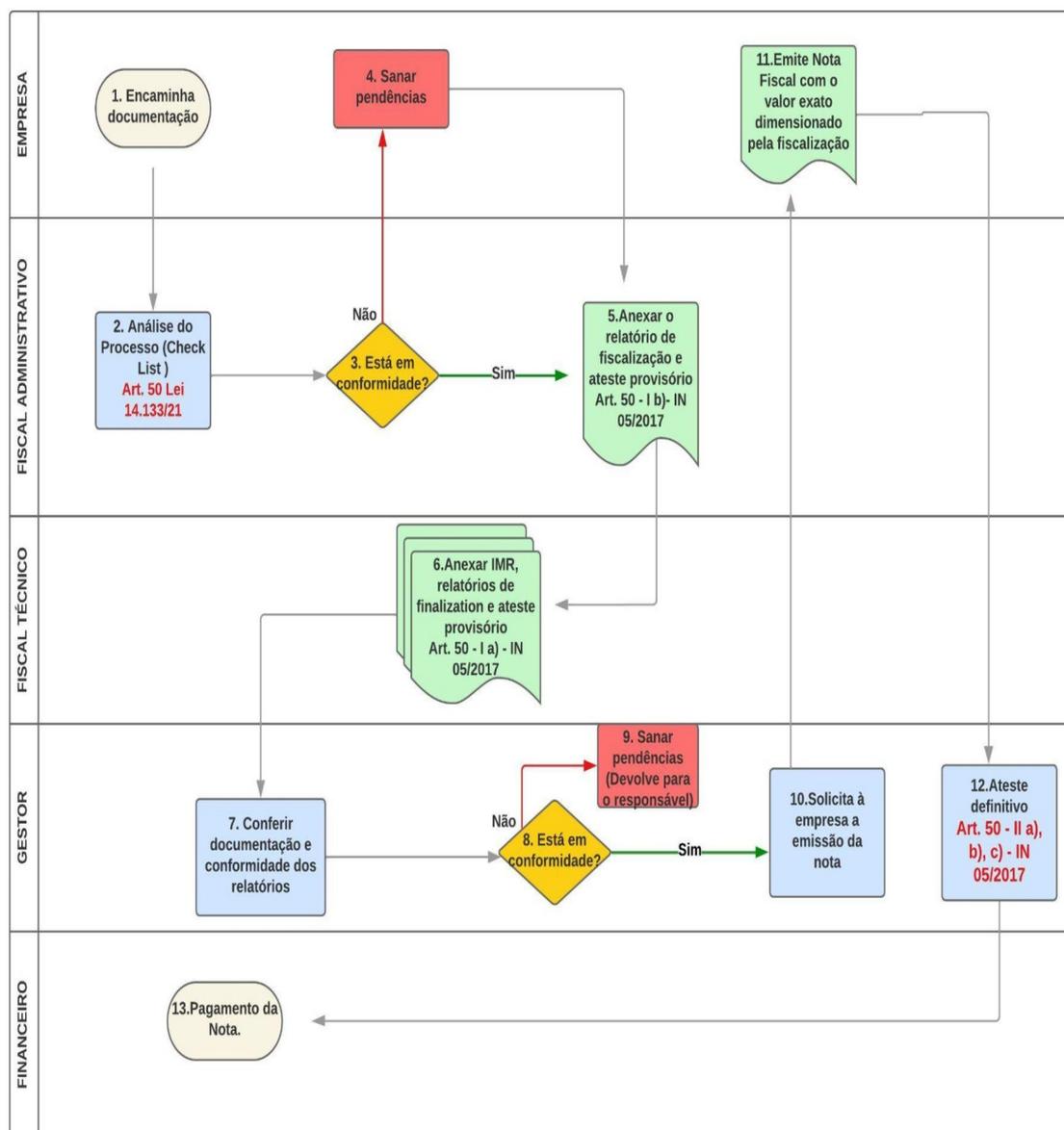
Capacitação: auxiliar na formação e capacitação de novos fiscais, oferecendo uma referência clara e objetiva que facilita a compreensão e a aplicação das políticas da organização.

Tomada de Decisão: fornecer suporte para a tomada de decisões informadas e consistentes, baseadas em diretrizes e critérios previamente estabelecidos.

É uma ferramenta importante para assegurar que os processos de fiscalização sejam conduzidos de maneira organizada, eficiente e legalmente segura.

O primeiro passo para a construção do Guia foi a elaboração de um fluxograma para orientar o trâmite da atividade de fiscalização.

Figura 4: Fluxo Processo de Fiscalização – Dedicção de Mão de Obra.



Fonte: Autora, 2024

Esse fluxograma detalha as interações entre a empresa, os fiscais técnico, administrativo e gestor, destacando as aprovações e correções necessárias antes da finalização e pagamento da nota fiscal relacionada à prestação de serviços com dedicação de mão de obra.

É uma ferramenta importante para a compreensão, análise e otimização de processos, pois através dela é possível identificar com maior clareza, quais atividades apresentam maiores gargalos e, portanto, podem ser melhoradas.

Ao representar graficamente as etapas de um processo, o fluxograma facilita a compreensão dos fluxos de trabalho, tornando as operações mais transparentes e acessíveis a todos os envolvidos. Ele ajuda a padronizar os procedimentos administrativos, garantindo que as tarefas sejam executadas de maneira consistente e uniforme, o que é crucial para a eficiência e qualidade.

O fluxograma do processo é uma representação gráfica visual, de rápida visualização que busca sequenciar de forma bem definida o que ocorre com o material ou conjunto de materiais, durante uma sequência de fases do processo produtivo (MOREIRA, 2012)

Além do fluxograma com as etapas da fiscalização o Guia também propõe modelos de documentos que poderão ser utilizados pelos fiscais para padronizar o processo de fiscalização, como check lists, planilhas, atas de reuniões, relatórios, etc. O Guia poderá ser revisado periodicamente, incorporando lições aprendidas e novas práticas recomendadas, além de atualizações legais. Esse ciclo de atualização contribui para o aprimoramento contínuo da fiscalização e ajusta as práticas ao contexto atual e às necessidades da instituição. Ao seguir diretrizes claras, fiscais e gestores podem se proteger de possíveis responsabilizações, pois atuam com base em procedimentos formalizados pela instituição. Isso reduz riscos para a administração e ajuda a resguardar a integridade da instituição e dos fiscais envolvidos no processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo principal desenvolver um guia para padronizar o processo de gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra em uma instituição federal de ensino. A partir de uma pesquisa documental detalhada e análise de processos existentes, além de leitura detalhada de leis, decretos e súmulas, foram obtidos resultados significativos que contribuíram para a compreensão e melhoria do processo de fiscalização desses contratos.

Os principais achados da pesquisa indicam que a falta de padronização no processo de fiscalização contribui para a ocorrência de falhas e ineficiências na gestão dos contratos. Ao analisar os processos de fiscalização, identificou-se que a maioria dos fiscais de contratos enfrenta dificuldades na aplicação uniforme das normas e na execução das atividades de fiscalização, resultando em inconsistências e problemas de conformidade.

Outro ponto importante identificado foi a ausência ou capacitação limitada, o que pode impactar diretamente a qualidade da fiscalização, especialmente com serviços terceirizados que exigem conhecimento técnico e normativo. Atualmente a Administração Pública dispõe de alguns cursos voltados para a formação e atualizações de fiscais de contratos, a exemplo da ENAP- Escola Nacional de Administração Pública, que disponibiliza cursos para diversas áreas da administração gratuitamente, tanto no formato presencial quando *on line*. As Instituições podem firmar parcerias para que a ENAP ministre cursos diretamente voltados para o perfil solicitado.

Com base nos resultados encontrados nessa pesquisa, foi desenvolvido um guia prático que descreve passo a passo as atividades de fiscalização, incluindo a identificação de responsabilidades, procedimentos de monitoramento e avaliação de desempenho. Ao adotar um manual, a Instituição contribuirá com a formação de novos fiscais, oferecendo uma base clara e acessível para capacitação. Isso é crucial para que os fiscais, especialmente os que assumem a função pela primeira vez, possam rapidamente entender suas responsabilidades, os padrões de qualidade e os processos que devem ser seguidos.

A utilização do guia proporcionará maior clareza nas responsabilidades dos fiscais, melhoria na comunicação entre as partes envolvidas e facilitará a conformidade com as normas legais e regulatórias. Entretanto, é importante reconhecer as limitações da

pesquisa. A análise foi restrita a uma única instituição federal de ensino, o que pode limitar a generalização dos resultados. Além disso, não houve tempo disponível para a implantação do guia, surgindo a necessidade de estudos longitudinais para a avaliação de sua eficácia, para tanto, este PTT poderá ser validado por especialistas na área, para destacarem sua aplicabilidade e eventual melhoria na eficiência do processo de fiscalização.

Por fim, as sugestões para trabalhos futuros incluem a replicação desta pesquisa em outras instituições e órgãos da Administração Pública, a realização de estudos longitudinais para avaliar as mudanças ao longo do tempo, e a exploração do uso de tecnologias emergentes para aprimorar o processo de fiscalização. Também se sugere investigar a percepção dos envolvidos sobre a utilização do guia e examinar o impacto econômico da padronização dos procedimentos. Com base nos resultados obtidos e nas limitações enfrentadas durante a pesquisa, várias sugestões para futuras investigações emergem, as quais podem contribuir significativamente para o aprofundamento do conhecimento sobre a gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na Administração Pública.

Estas sugestões visam fomentar a continuidade das investigações nesta área, contribuindo para o desenvolvimento de práticas mais eficazes e eficientes na gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na Administração Pública. A adoção das sugestões apresentadas poderá resultar em melhorias significativas na qualidade dos serviços prestados e na correta aplicabilidade dos recursos públicos. Em suma, este estudo contribuiu para a literatura sobre gestão e fiscalização de contratos na Administração Pública, oferecendo um guia prático que pode ser adotado e adaptado por outras instituições. Espera-se que os achados e as recomendações apresentadas auxiliem na melhoria contínua da gestão de contratos e na promoção da eficiência administrativa.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, I. D. **Metodologia do Trabalho Científico**. Recife: Ed. UFPE, 2021
- ALMEIDA, C. W. L. Fiscalização contratual: “Calcanhar de Aquiles” da execução dos contratos administrativos. **Revista do TCU**, n. 114, p. 53-62, 2009.
- ALMEIDA, C. W. L. Fiscalização contratual na Lei 14.133/2021. **Revista do TCU**, n. 150, 2022.
- BARDIN, L.. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016
- BEDIN, E. P; FONTES, A. R. M; BRAATZ, D. Discrepância entre o trabalho prescrito e real: o caso dos fiscais de contrato de serviços terceirizados das universidades federais do estado de São Paulo. **Revista Brasileira de Gestão de Negócios**, v. 22, p. 232-249, 2020.
- BRASIL. **Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Brasília, DF: Presidência da República, 1990.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Imprensa Nacional, 1995.
- BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1 de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.
- BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão TCU Nº 4720/2009** de 8 setembro de 2009. Brasília, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF: Presidência da República, 2017.
- BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contrato de prestação de serviços. legalidade – Res. 174/2011. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2011
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05, de 26 de maio de 2017**.
- BRASIL. Portal da Transparência. **Documentos de execução da despesa pública**. [Brasília] 2024.

BREITENBACH, F. G; TEIXEIRA, S. T. Redistribuição do ônus probandi no processo do trabalho diante do Novo CPC: impactos da distribuição dinâmica do ônus da prova na responsabilização do administrador público em demandas envolvendo terceirização. **Revista do Direito do Trabalho e Meio Ambiente do Trabalho**, v. 1, n. 1, p. 206-226, 2015.

CARNEIRO, T. C. J, **Produtos Técnicos e Tecnológicos**. Profiap. 2022.

CARNEIRO, F. M. A. A terceirização na administração pública: vantagens, desvantagens e ameaças ao regime jurídico das relações do trabalho. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. v. 2 | n. 2 | p. 61 - 80 | Jul/Dez. 2016.

DOMINGOS, C. S. et al. O diário de campo e suas potencialidades como instrumento investigativo nas pesquisas. *in*: SILVA NETO, Benedito Rodrigues da (org.). **Ciências médicas: campo teórico, métodos, aplicabilidade e limitações**. Ponta Grossa, PR: Atena, 2021.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

FARIAS, C. P. S, **Fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra: análise do processo no IFRN campus Ipangaçu**. 2022. 108 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal Rural do Semi-árido, Programa de Pós-graduação em Administração Pública. Mossoró, RN, 2022.

FERNANDES, A. L. Q. M.; JACOBY FERNANDES, J. U. Lei 14.133/2021: lei de licitações e contratos administrativos. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas**, 1. ed., São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

IF SERTAO-PE. **Contrato nº 06/2020**. Pregão nº 01/2019. [Contratação de serviços continuados de apoio administrativo]. Campus Petrolina, 05 mar. 2020.

IF SERTAO-PE. **Contrato nº 06/2022**. Pregão nº 01/2022. [Contratação de serviços continuados de apoio administrativo]. Campus Petrolina, 26 abr. 2022a.

IF SERTAO-PE. **Contrato nº 11/2022**. Pregão nº 01/2021. [Contratação de serviços continuados de vigilância armada]. Campus Petrolina Zona Rural, 26 abr. 2022b.

IF SERTAO-PE. **Contrato nº 17/2022**. Pregão nº 14/2022. [Contratação de serviços continuados de apoio administrativo]. Campus Petrolina, 04 nov. 2022c.

IF SERTAO-PE. **Contrato nº 01/2023**. Campus Pregão nº 15/2022. [Contratação de serviços de limpeza e conservação]. Campus Petrolina, 11 jan. 2023.

IF SERTÃO-PE. **Painel de Execução Orçamentária e Financeira**. 2023.

MACHADO JÚNIOR, E. V.; LOPES, B. L. Gestão da conta vinculada, teoria do *stakeholder* e *performance prism* aplicados aos contratos de terceirização: estudo de caso na Universidade Federal de Goiás. **Desenvolvimento em Questão**, v. 17, n. 49, p. 348-366, 2019.

MARINHO, R. DE C. P. et al.. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, v. 25, n. 3, p. 444–457, jul. 2018

MARTINS, S. P. **A Terceirização e o Direito do Trabalho**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

MEDEIROS, M. C. A. **A percepção da fiscalização dos contratos de mão de obra terceirizada pelos agentes envolvidos nesse processo no âmbito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte**: uma análise sob o modelo do principal agente. Dissertação de Mestrado, UFRN, Natal (RN), 2014.

MENDES, L. L. F. Terceirização na administração pública: a fiscalização como dever jurídico do poder público contratante. **Rev. Trib. Reg. Trab. 3ª Reg.**, Belo Horizonte, v. 65, n. 99, p. 311-350, jan./jun. 2019.

MIZAEL, G. A; CHAGAS, C. G; ANTONIALLI., L. M. Perspectivas da Terceirização na Administração Pública na Nova Abordagem de Contratação. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 1, p. 25–37, 2020

PIRES, A.M.O.S. **Fiscalização de contratos: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras**. 2020. 141 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2020.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. Metodologia do Trabalho Científico: **Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. 277 p.

RODRIGUES, A. J.; GONÇALVES, H. A; MENEZES, M. B. C; NASCIMENTO, M. F. **Metodologia científica**, 4. ed., rev., ampl. – Aracaju: Unit, 2011. 212 p.: il. (Série bibliográfica).

SANTOS, V. C. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público** Brasília v. 69, n. 2, 2018.

SILVA, A. A. **Fiscalização e gestão de contratos administrativos: uma análise no contexto dos serviços terceirizados de mão-de-obra na UFCA**. 2022. 151 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública. Natal, RN, 2022.

SILVA, J. I. A. O; ALMEIDA, T. L. Fiscalização de contratos administrativos de serviços terceirizados: Uma análise da eficácia da Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de

2017, no Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da UFCG. **Desenvolvimento Em Questão**, 21(59), e13084, 2023.

SILVA, J. M. S. Vantagens e desvantagens da terceirização no âmbito da administração pública brasileira. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 13, n. 1, p. 198-211, 2022.

SOUZA, R; SANDER, A. Terceirização no Serviço Público: vantagens e desvantagens da contratação de serviços terceirizados, em uma empresa pública, nas funções administrativas, na percepção de seus gestores. **Revista Metodista de Administração do Sul**, v. 4, n. 5, 2019.