UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM REDE DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CARLOS ALBERTO DE ARAÚJO OLIVEIRA

Orientador: Prof.ª Dr.ª Luciana Santos Costa Vieira da Silva
Coorientador: Prof.ª Dr.ª Rosiane Chagas

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E GOVERNANÇA PÚBLICA: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE APOIO DOCUMENTAL NA UFAL

MACEIÓ-AL
2026

CARLOS ALBERTO DE ARAÚJO OLIVEIRA

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E GOVERNANÇA PÚBLICA: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE APOIO DOCUMENTAL NA UFAL

Projeto de Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado à Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Orientador: Prof.ª Dr.ª Luciana Santos Costa Vieira da Silva
Coorientador: Prof.ª Dr.ª Rosiane Chagas

MACEIÓ-AL

2026

CARLOS ALBERTO DE ARAÚJO OLIVEIRA

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E GOVERNANÇA PÚBLICA: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE APOIO DOCUMENTAL NA UFAL

Projeto de Trabalho de Conclusão Final (TCF) apresentado à Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Aprovada em: ___/___/_____.

_____

Drª Luciana Santos Costa Vieira da Silva
Orientador e Presidente da banca examinadora
PROFIAP/UFAL

_____

Drª Rosiane Chagas
Coorientadora
PROFIAP/UFAL

_____

Dr. Álvaro Fabiano Pereira de Macêdo
Examinador interno
PROFIAP/UFERSA

_____

Dr. Robson de Faria Silva
Examinador externo
Programa de Mestrado Profissional em Administração – PMPA/Universidade do Contestado (UNC)

RESUMO

A fiscalização de contratos administrativos constitui elemento central da governança pública, especialmente diante da ampliação da terceirização e das exigências introduzidas pela Lei nº 14.133/2021. Nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a complexidade dos contratos, a descentralização das rotinas e a designação de fiscais sem capacitação específica para a função, que a acumulam com outras atribuições regulares, criam condições propícias ao surgimento de fragilidades sistemáticas no acompanhamento da execução contratual. Assim como em outras IFES, na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), esse cenário se manifesta de forma concreta: os instrumentos institucionais de apoio à fiscalização encontram-se desatualizados em relação à legislação vigente, os procedimentos adotados pelos fiscais variam significativamente entre unidades, os registros da execução contratual carecem de padronização e rastreabilidade, e a dependência de práticas informais compromete a produção de evidências documentais consistentes. Esse conjunto de fragilidades expõe a instituição a riscos de responsabilização subsidiária por inadimplemento de obrigações trabalhistas das empresas contratadas, evidenciados pelo expressivo volume de litígios nos quais a UFAL figura como ré perante o Tribunal Regional do Trabalho de Alagoas. Embora a UFAL tenha promovido diversos avanços na área de gestão e fiscalização, a lacuna concreta que justifica o estudo é a ausência de um modelo estruturado, atualizado normativamente e articulado às rotinas práticas da instituição, que oriente e uniformize o acompanhamento e o registro da execução contratual pelos fiscais designados. Diante desse quadro, este trabalho tem como objetivo propor um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos na UFAL, com foco em contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra, visando à padronização de procedimentos, ao fortalecimento da governança e à mitigação de riscos. Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como descritiva, aplicada e de abordagem qualitativa, adotando o estudo de caso como estratégia de investigação. A coleta de dados combina levantamento documental e entrevistas semiestruturadas com gestores e fiscais de contratos, e a análise será conduzida por meio de análise de conteúdo, com categorias orientadas pelo referencial teórico e pelos objetivos do estudo. Como produto técnico, espera-se elaborar um modelo de apoio documental composto por diretrizes para fluxos, checklists e indicadores, a ser disponibilizado em ambiente colaborativo interno, contribuindo para maior uniformidade das práticas, transparência institucional e aprimoramento da fiscalização contratual na UFAL.

Palavras-chave: Fiscalização de contratos; Governança pública; Contratos administrativos; Padronização documental; Instituições federais de ensino.

ABSTRACT

The monitoring of administrative contracts constitutes a central element of public governance, especially in light of the expansion of outsourcing and the requirements introduced by Law No. 14,133/2021. In Federal Higher Education Institutions (IFES), the complexity of contracts, the decentralization of routines and the designation of inspectors without specific training for the role, who accumulate it alongside their regular duties, create favorable conditions for the emergence of systematic weaknesses in the monitoring of contract execution. As in other IFES, at the Federal University of Alagoas (UFAL), this scenario manifests in concrete terms: the institutional support instruments for contract monitoring are outdated in relation to current legislation, the procedures adopted by inspectors vary significantly across units, records of contract execution lack standardization and traceability, and reliance on informal practices undermines the production of consistent documentary evidence. This set of weaknesses exposes the institution to risks of subsidiary liability for labor obligations left unfulfilled by contracted companies, as evidenced by the significant volume of labor disputes in which UFAL appears as a defendant before the Regional Labor Court of Alagoas. Although UFAL has promoted significant advances in contract management and monitoring, the concrete gap this study seeks to address is the absence of a structured model, normatively updated and aligned with the institution's practical routines, capable of guiding and standardizing the monitoring and recording of contract execution by designated inspectors. Against this backdrop, this study aims to propose a documentary support model for the monitoring of administrative contracts at UFAL, focusing on outsourced service contracts with exclusive dedication of labor, with a view to standardizing procedures, strengthening governance and mitigating risks. Methodologically, the research is characterized as descriptive, applied and qualitative in approach, adopting the case study as the research strategy. Data collection combines documentary survey, participant observation and semi-structured interviews with contract managers and inspectors, and analysis will be conducted through content analysis, with categories guided by the theoretical framework and the study objectives. As a technical product, the study expects to develop a documentary support model composed of guidelines for workflows, checklists and indicators, to be made available in an internal collaborative environment, contributing to greater uniformity of practices, institutional transparency and the improvement of contract monitoring at UFAL.

Keywords: Contract monitoring; Public governance; Administrative contracts; Documentary standardization; Federal higher education institutions.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxograma do processo atual de fiscalização contratual na UFAL (abordagem AS-IS) 129
Figura 2 - Fluxograma do processo proposto de fiscalização contratual na UFAL (abordagem TO-BE) 136

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação de risco dos contratos ativos da UFAL segundo as perspectivas de Miranda, Santos e Almeida (2019) 40

Quadro 2 - Evolução legislativa referente à gestão e fiscalização de contratos 42

Quadro 3 - Objetivos X Técnicas de coleta de dados X Entrega vinculada 54

Quadro 4 - Correspondência entre os blocos do roteiro de entrevista e os objetivos específicos da pesquisa 62

Quadro 5 - Composição do portfólio de contratos analisados 69

Quadro 6 - Caracterização dos participantes das entrevistas 92

Quadro 7 - Forma de aceitação da nomeação à função 95

Quadro 8 - Forma de registro das ocorrências da execução contratual 97

Quadro 9 - Autoavaliação do preparo e do domínio da legislação 104

Quadro 10 - Formato de capacitação contínua considerado mais adequado 110

Quadro 11 - Percepção sobre a contribuição de instrumentos padronizados 111

Quadro 12 - Cronograma sugerido para implementação do modelo de apoio 138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC: Ação Declaratória de Constitucionalidade

ADPF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGU: Advocacia-Geral da União

AS-IS: Representação do processo na forma como é executado atualmente

BPM: Business Process Management (Gerenciamento de Processos de Negócio)

BPMN: Business Process Model and Notation (Notação de Modelagem de Processos de Negócio)

CBO: Classificação Brasileira de Ocupações

CGU: Controladoria-Geral da União

CLT: Consolidação das Leis do Trabalho

EC: Emenda Constitucional

EPI: Equipamento de Proteção Individual

FGTS: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

GFIP: Guia de Recolhimento do FGTS e de Informações à Previdência Social

IFES: Instituições Federais de Ensino Superior

IMR: Instrumento de Medição de Resultado

IN: Instrução Normativa

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC: Ministério da Educação

NLLCA: Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021)

OE: Objetivo Específico

PDRAE: Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PROGINST: Pró-Reitoria de Gestão Institucional (UFAL)

RE: Recurso Extraordinário

SEGES: Secretaria de Gestão e Inovação

SIPAC: Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos

STF: Supremo Tribunal Federal

STI: Superintendência de Tecnologia da Informação (UFAL)

TCU: Tribunal de Contas da União

TCLE: Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TI: Tecnologia da Informação

TO BE: Representação do processo na forma desejada após melhorias

TR: Termo de Referência

TRT: Tribunal Regional do Trabalho

TST: Tribunal Superior do Trabalho

UFAL: Universidade Federal de Alagoas

SUMÁRIO

1 **INTRODUÇÃO**.....13
1.1 Problema de pesquisa.....18
1.2 Objetivo Geral e Objetivos Específicos.....20
1.2.1 Objetivo geral.....20
1.2.2 Objetivos específicos.....20
1.3. Justificativa e relevância do trabalho.....20
1.4. Organização do Trabalho.....21
2 **REFERENCIAL TEÓRICO**.....23
2.1 Terceirização na Administração Pública: origem, função estratégica e implicações para a fiscalização contratual.....23
2.2 A teoria dos custos de transação e sua aplicação no setor público.....27
2.3 Governança, accountability e gestão de riscos em contratações públicas.....32
2.3.1 Governança pública: conceito, princípios e evolução.....32
2.3.2 Accountability: dimensões e desafios no setor público.....34
2.3.3 Compliance e controle no ciclo contratual.....35
2.3.4 Gestão de riscos em contratos terceirizados.....36
2.4 Marcos legais e jurisprudenciais como vetores de risco e controle.....41
2.5 Gestão e fiscalização de contratos: capacidade, monitoramento, rotinas e desempenho 44
2.5.1 A Nova Lei e a vinculação entre planejamento e fiscalização.....46
2.6 Colaboração e gestão do conhecimento na fiscalização: aprendizagem contratual, repositórios e comunidades de prática.....48
2.7 Modelagem de processos: fundamentos e ferramentas aplicáveis.....49
3 **PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**.....52
3.1 Caracterização do estudo.....52
3.2 Estratégia de pesquisa.....53
3.3 Coleta de dados.....53
3.3.1 Descrição das técnicas.....55
3.3.2 Critérios de amostragem e recorte do objeto empírico.....56
3.3.3 Análise documental: tipos de documentos, critérios de seleção e procedimento de codificação.....59
3.3.4 Roteiros de entrevistas: estrutura e articulação com os objetivos.....61

3.4 Unidade de análise 63
3.5 Procedimentos para análise dos dados 63
3.5.1 Operacionalização da abordagem AS-IS/TO-BE 64
3.6 Questões éticas 67
4 **APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS** 68
4.1 Achados da análise documental 68
4.1.1 Estrutura do Termo de Referência e do contrato (Bloco A) 70
4.1.2 Obrigações trabalhistas e previdenciárias (Bloco B) 73
4.1.3 Designação e equipe de fiscalização (Bloco C) 75
4.1.4 Instrumentos de controle previstos (Bloco D) 77
4.1.5 Gestão de riscos (Bloco E) 82
4.1.6 Repactuações e aditivos (Bloco F) 84
4.1.7 Os instrumentos institucionais de orientação à fiscalização 86
4.1.8 Síntese dos achados documentais 89
4.2 Achados das entrevistas 91
4.2.1 Designação, formalização e preparo inicial 94
4.2.2 Rotina de fiscalização, instrumentos de apoio e comunicação 96
4.2.3 Domínio técnico, dificuldades e a questão da gestão de pessoas 101
4.2.4 Insegurança jurídica, percepção de risco e apoio institucional 104
4.2.5 Capacitação, atualização e perspectivas de melhoria 107
4.3 Triangulação dos achados 112
4.3.1 A previsão de sanções e a inaplicabilidade prática 113
4.3.2 A designação formalizada e o registro ausente 114
4.3.3 O Instrumento de Medição de Resultado entre a percepção e a evidência documental 115
4.3.4 Os instrumentos de controle e sua ausência prática 116
4.3.5 A matriz de riscos entre o planejamento e a execução 117
4.3.6 A capacitação que existe e não chega 118
4.3.7 A relação com os empregados terceirizados: o risco que o documento não captura 119
4.3.8 Síntese da triangulação 121
5 **PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO** – Relatório Técnico 123
5.1 Resumo 123
5.1 Contexto, organização e setor da proposta 124
5.3 Público-alvo da proposta 125
5.4 Descrição da situação-problema 125

5.5 Objetivos da proposta de intervenção.....127
5.5.1 Objetivo geral.....127
5.5.2 Objetivos específicos.....128
5.6 Diagnóstico e análise.....128
5.6.1 Mapeamento do processo atual (AS-IS).....128
5.6.2 Principais lacunas identificadas.....130
5.7. Proposta de intervenção.....130
5.7.1 Natureza e escopo do modelo.....130
5.7.2 Etapa 1 - Levantamento das obrigações fiscalizatórias desde a concepção do contrato131
5.7.3 Etapa 2 - Construção dos instrumentos de acompanhamento.....132
5.7.4 Etapa 3 - Ambiente colaborativo e preservação da memória institucional.....134
5.7.5 Síntese do modelo proposto (TO-BE).....135
5.8 Implementação, responsáveis e cronograma sugerido.....136
5.9 Resultados esperados e contribuições institucionais.....138
6 **CONSIDERAÇÕES FINAIS**.....140
REFERÊNCIAS.....146
APENDICE A - Declaração de uso de ferramentas de inteligência artificial generativa (IAG).....156
APÊNDICE B - Roteiro — Entrevista Semiestruturada.....157
APÊNDICE C - Matriz Comparativa de Completude Documental dos Contratos de Mão de Obra com Dedicação Exclusiva (UFAL).....162
APÊNDICE D – Produto Técnico Tecnológico.....166

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira passou por profundas transformações a partir das décadas de 1980 e 1990, marcadas pela busca de modernização e racionalização do aparelho estatal. O paradigma burocrático, centrado no controle rígido de processos e na observância formal de normas, deu lugar a um modelo gerencial orientado à criação de valor público, à responsabilização por resultados e ao fortalecimento dos mecanismos de governança e accountability (Bresser-Pereira, 2022).

Nesse contexto, a terceirização consolidou-se como uma prática gerencial voltada à eficiência e à especialização, permitindo que o Estado concentrasse seus esforços nas atividades estratégicas e delegasse a execução de tarefas operacionais a entes privados. Trata-se da transferência da responsabilidade pela execução de determinadas atividades, originalmente atribuídas ao ente público, para empresas privadas especializadas, preservando-se, contudo, o dever estatal de fiscalizar a execução contratual e zelar pelo cumprimento do interesse público (Justen Filho, 2024).

Nas décadas seguintes, esse movimento reformista consolidou uma administração pública orientada por resultados, submetida a pressões permanentes por eficiência, transparência e accountability, em um ambiente de recursos escassos e escrutínio social elevado. Alinhar a gestão aos interesses coletivos e ao uso responsável dos recursos tornou-se condição essencial para sustentar a confiança social e reforçar compromissos com a responsabilidade fiscal e a justiça social (Sousa, 2024). Nesse horizonte, políticas, estruturas e rotinas passam a ser avaliadas não apenas pela conformidade formal, mas também pela capacidade de entregar valor público.

Nesse cenário, os contratos administrativos assumem papel estratégico por operacionalizarem políticas públicas na ponta, abrangendo serviços continuados de limpeza, vigilância e apoio administrativo, obras, produtos e serviços de tecnologia da informação e telecomunicações, além de aquisições complexas. O seu peso orçamentário é expressivo: estimativas com base em dados do TCU situam em torno de 20% do orçamento federal anual as despesas contratuais (Quirino, 2023). A magnitude desses gastos e a diversidade de objetos contratados ampliam a necessidade de rotinas de gestão e controle claras, padronizadas e rastreáveis ao longo de todo o ciclo de contratação.

Desde a vigência da Lei nº 8.666/1993, a gestão e a fiscalização de contratos ocupam papel central na administração pública, configurando-se como um poder-dever do Estado. É por meio desse dever de fiscalizar que a administração verifica se o objeto contratado está sendo

executado de forma adequada, garantindo o alcance dos resultados esperados e assegurando a observância dos princípios constitucionais e o uso ético, eficiente e responsável dos recursos públicos. Quando exercida de forma eficiente, a fiscalização permite a identificação de desperdícios, assegura a qualidade dos serviços e orienta decisões futuras, fortalecendo a governança e a transparência institucional.

O cenário normativo recente reforça ainda mais a centralidade dessa atividade. A transição da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021 introduziu mecanismos modernos de governança, com ampliação de responsabilidades de gestores e fiscais, exigência de capacitação dos designados, documentação sistemática e acompanhamento preventivo da execução contratual (Almeida, 2024). Em síntese, o ambiente regulatório desloca o foco do mero atendimento formal para uma lógica de gestão ativa da execução, com ênfase em padronização, evidências e transparência.

Sob tal perspectiva, a fiscalização contratual configura-se como componente essencial da governança: é por meio dela que se asseguram a aderência ao objeto licitado, o cumprimento de prazos e padrões de qualidade, a adequada liquidação das despesas e a prevenção de desvios. Quando mal estruturada, sem critérios explícitos, registros fidedignos e acompanhamento tempestivo, a fiscalização eleva riscos de ineficiência e de perdas ao erário (Mota; Monteiro, 2023). Em contrapartida, quando bem desenhada, reduz a assimetria de informação, orienta decisões do gestor e fortalece a prestação de contas.

Nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a gestão contratual apresenta desafios singulares decorrentes da amplitude de suas atividades e da diversidade de contratos firmados. Essas universidades administram um portfólio expressivo de contratações voltadas à manutenção de suas operações, abrangendo serviços continuados de limpeza, vigilância, manutenção predial, apoio administrativo e outras terceirizações indispensáveis ao funcionamento cotidiano.

A expansão e a complexidade desses contratos, sobretudo aqueles relativos à prestação contínua de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, impõem a necessidade de monitoramento permanente e tecnicamente qualificado, uma vez que as instituições estão expostas à responsabilização subsidiária em casos de inadimplemento de obrigações trabalhistas por parte das empresas contratadas (Barbosa et al., 2024).

Paralelamente, fatores de natureza estrutural intensificam as vulnerabilidades da fiscalização contratual nas IFES. A multiplicidade de unidades e campi, aliada à rotatividade de servidores e à ausência de padronização de procedimentos, dificulta a consolidação de rotinas estáveis de acompanhamento e controle. Quando o conhecimento e as experiências acumuladas

não são devidamente registrados ou institucionalizados, a saída de servidores experientes acarreta a perda de memória organizacional e de aprendizado institucional, comprometendo a continuidade administrativa (Silveira; Lima, 2025).

Esse quadro não é exclusivo de uma instituição específica. Pesquisas realizadas em diferentes universidades e institutos federais brasileiros revelam padrões recorrentes de fragilidade na fiscalização contratual, evidenciando que se trata de um fenômeno institucional de caráter sistêmico.

Silveira e Lima (2025), ao investigarem as rotinas de fiscalização na Universidade Federal de Mato Grosso, identificaram que as dificuldades mais frequentes dizem respeito à insuficiência de orientações institucionais, à sensação de insegurança e tensão no desempenho das atividades e à ausência de práticas consolidadas de gestão do conhecimento, como manuais atualizados, padronização de procedimentos e suporte organizacional adequado.

Silva e Almeida (2023), em pesquisa realizada na Universidade Federal de Campina Grande, constataram que 71,4% dos participantes não se sentem preparados para desempenhar as atividades de fiscalização e que 87,5% afirmaram que a função interfere negativamente na execução das demais atribuições do cargo.

Silva, Almeida e Sanabio (2025), investigando a Universidade Federal de Juiz de Fora, identificaram que os principais desafios relatados foram a sobrecarga de trabalho, a insuficiência das ações de capacitação e a distribuição desigual de atribuições, sendo que 97% dos servidores acumulam a fiscalização com outras atividades e 39% atuam em mais de um contrato simultaneamente.

Barbosa et al. (2024), também na Universidade Federal de Campina Grande, destacaram a complexidade das normas e regulamentos como ponto crítico recorrente entre os fiscais. Mota e Monteiro (2020), ao analisarem um Instituto Federal de Minas Gerais, identificaram problemas como resistência à aplicação de sanções e desconhecimento da legislação, com fiscais confundindo notificações informais com penalidades formais.

Esses achados convergem para um diagnóstico comum: a maioria dos fiscais não dispõe de programa contínuo de capacitação, tampouco de treinamentos específicos para lidar com as complexidades da função. Quando oferecidas, as formações tendem a ser pontuais, com conteúdo introdutório e sem periodicidade ou aprofundamento suficientes para atender às demandas práticas da fiscalização contratual.

Diante desse quadro, os órgãos de controle, notadamente a Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU), têm reiterado a necessidade de adoção de mecanismos de padronização e de instrumentos de apoio robustos para a fiscalização de

contratos. A Lei nº 14.133/2021, ao incorporar práticas de governança e de gestão de riscos, reforça a obrigatoriedade de capacitação de fiscais e gestores, bem como a importância de registros sistemáticos que assegurem rastreabilidade, transparência e controle das ações (Almeida, 2024).

Esse cenário evidencia que, para além do mero cumprimento formal de normas, as universidades federais precisam desenvolver soluções internas que consolidem práticas uniformes, reduzam a assimetria de informações e promovam maior eficiência na gestão contratual. A proposição de um modelo de apoio documental, capaz de orientar a criação de fluxos, guias e checklists adaptados à realidade institucional, desponta como estratégia essencial para fortalecer a governança, mitigar riscos e aprimorar a fiscalização de contratos no âmbito das IFES.

Dessa forma, o fortalecimento da governança contratual nas IFES depende não apenas de conformidade normativa, mas da institucionalização de instrumentos que promovam controle preventivo, integração informacional e transparência ativa ao longo de todo o ciclo contratual.

Nesse contexto, é pertinente observar como essas questões se manifestam também na realidade da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), instituição que, assim como outras IFES, busca aprimorar sua governança contratual em meio a desafios estruturais. Na UFAL, a gestão e a fiscalização dos contratos administrativos ocorrem de forma descentralizada, não existindo um setor único responsável por todo o processo de acompanhamento e execução contratual.

A Gerência de Contratos, vinculada à Pró-Reitoria de Gestão Institucional (PROGINST), atua como órgão de apoio técnico e administrativo, sendo responsável pela emissão das portarias de designação de fiscais e gestores, pela orientação quanto aos procedimentos operacionais e contratuais, pelas renovações e pelas publicações em diário oficial de documentos relativos aos contratos. Entretanto, a fiscalização direta é exercida por servidores das unidades e campi onde os serviços são executados, que assumem essa função cumulativamente com outras atividades administrativas.

O fluxo interno de tramitação dos contratos ainda carece de integração plena entre os sistemas utilizados. O Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC) possui um módulo específico para contratos, mas este se encontra desatualizado. Recentemente, foi contratado o sistema Contratos.gov.br, que permite registrar de forma centralizada as comunicações entre gestores e empresas, o envio e recebimento de documentos, os processos de pagamento e o registro de notificações e sanções. No entanto, o sistema ainda está em fase

de implementação. Atualmente, a maioria dos fiscais e gestores organiza os documentos e relatórios conforme suas próprias rotinas, utilizando pastas pessoais em nuvem institucional ou em armazenamento local, o que resulta em variação significativa entre unidades.

A UFAL mantém um número expressivo de contratos administrativos, ainda que não haja consolidação pública dos dados sobre quantidade, valores e vigência. O portal institucional apresenta a listagem dos contratos vigentes, mas as informações detalhadas exigem consulta individual a cada documento, e o módulo de contratos do SIPAC não oferece visão completa do portfólio.

Em termos qualitativos, predominam os serviços terceirizados continuados, como limpeza, vigilância, manutenção predial, transporte, tecnologia da informação e apoio administrativo, que sustentam as atividades cotidianas das unidades acadêmicas e administrativas distribuídas entre os campi de Maceió, Arapiraca e Sertão, representando parcela significativa das despesas de custeio da universidade.

Quanto à escolha dos fiscais, observa-se que estes são, em sua maioria, técnicos administrativos designados por indicação dos diretores das unidades, sem definição clara de critérios técnicos para a seleção. Todos acumulam a função de fiscalização com suas atribuições regulares, o que limita o tempo disponível para a execução das atividades e dificulta a atualização constante em um cenário de alta complexidade e responsabilidade individual. Essa sobrecarga de funções tende a comprometer a qualidade do acompanhamento e a uniformidade das práticas adotadas.

No âmbito da capacitação, nota-se, nos últimos anos, um avanço relevante na oferta de treinamentos, com a criação de um Fórum Permanente de Fiscais e Gestores e a realização de cursos voltados à gestão contratual. Entretanto, as formações ofertadas têm enfatizado predominantemente os aspectos administrativos e jurídicos da gestão dos contratos, abordando de forma ainda genérica as rotinas e procedimentos específicos da fiscalização cotidiana.

No que se refere aos instrumentos institucionais de apoio, a UFAL disponibiliza em seu site o Manual do Fiscal e alguns modelos de relatórios. Contudo, esses materiais encontram-se defasados, ainda fundamentados na antiga Lei nº 8.666/1993, e há escassez de fluxogramas, planilhas e checklists formalizados que orientem de forma prática e preventiva a atuação dos fiscais. Na ausência de guias atualizados, muitos servidores acabam reproduzindo práticas informais aprendidas com seus antecessores, com modelos concentrados em ações corretivas, voltadas à solução de problemas já ocorridos, sem abranger rotinas de monitoramento preventivo e registro sistemático das etapas de fiscalização.

A dimensão do problema pode ser ilustrada por dados obtidos junto ao Tribunal Regional do Trabalho de Alagoas. Uma consulta ao acervo processual da instituição identificou que a UFAL figura atualmente como ré em 139 processos em tramitação. Considerando que a Justiça do Trabalho aprecia demandas envolvendo empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho e que, desde a Constituição Federal de 1988, o quadro de pessoal efetivo das universidades federais é composto exclusivamente por servidores admitidos por concurso público, esses processos referem-se, presumivelmente, a acusações de responsabilidade subsidiária decorrentes de falhas na gestão e fiscalização de contratos com empresas prestadoras de serviços.

Adicionalmente, uma busca na área de consulta de decisões do mesmo tribunal, utilizando a expressão “Universidade Federal de Alagoas” combinada com o termo “responsabilidade subsidiária” e aplicando o filtro de Recurso Ordinário Trabalhista, que permite identificar demandas únicas sem duplicações, revelou que a instituição já figurou como ré em ao menos 342 processos dessa natureza.

Embora não seja possível afirmar que houve condenação em todos os casos, e uma análise mais aprofundada de cada decisão demandaria esforço incompatível com o escopo desta pesquisa, o volume de litígios identificado é expressivo e indica que a efetividade da fiscalização contratual na UFAL tem sido sistematicamente questionada no âmbito judicial, o que confere evidência empírica concreta à necessidade de aprimoramento dos mecanismos de gestão e controle da execução contratual.

Esse conjunto de características revela avanços institucionais pontuais, como a criação de espaços de capacitação e a adoção de novos sistemas, mas também fragilidades estruturais que limitam a efetividade da fiscalização contratual e que, como demonstrado pela literatura, são comuns a outras IFES. A falta de padronização dos procedimentos, a ausência de instrumentos atualizados e a informalidade das práticas adotadas pelos fiscais ampliam o risco de inconsistências, dificultam a rastreabilidade dos atos e comprometem a transparência e a eficiência do processo. Com base nesse contexto, torna-se evidente a necessidade de um modelo estruturado de apoio documental que fortaleça a fiscalização contratual na UFAL, o que fundamenta o problema de pesquisa apresentado a seguir.

1.1 Problema de pesquisa

Apesar dos avanços promovidos pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL) no fortalecimento de mecanismos de controle e transparência, especialmente no planejamento das

contratações e em iniciativas de capacitação, persistem desafios relevantes na fiscalização de contratos administrativos. O núcleo do problema está associado à ausência de um modelo estruturado de apoio documental que oriente e uniformize as rotinas de acompanhamento e registro, dificultando a consolidação de boas práticas, o monitoramento sistemático da execução contratual e a rastreabilidade dos atos praticados pelos fiscais.

Soma-se a isso a insuficiência dos instrumentos de orientação disponibilizados pela instituição. O manual de gestão e fiscalização de contratos, os modelos de relatório e as demais orientações publicadas no portal institucional apresentam caráter predominantemente genérico, com base normativa desatualizada em relação à Lei nº 14.133/2021, e não fornecem orientações suficientes para que o fiscal consiga adaptar os procedimentos de acompanhamento às particularidades do contrato sob sua responsabilidade. Esse limite torna-se especialmente relevante diante da diversidade dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra que compõem o portfólio da UFAL.

Cada modalidade contratual carrega exigências legais, riscos e rotinas de acompanhamento próprios que um instrumento genérico dificilmente contempla. Os contratos de vigilância patrimonial sujeitam-se a normas específicas da segurança privada e a exigências da Polícia Federal quanto a perfil, formação e habilitação dos trabalhadores. Os de limpeza e conservação demandam acompanhamento de questões de saúde e segurança do trabalho, como a verificação do adicional de insalubridade para funções expostas a agentes nocivos e a conferência do fornecimento de equipamentos de proteção individual adequados a cada atividade. Os contratos de manutenção predial com fornecimento simultâneo de materiais exigem controles adicionais sobre estoque, consumo e cotejo de preços com tabelas de referência. Os de alimentação envolvem cozinha industrial, manipulação de alimentos e exigências de vigilância sanitária que não se transferem para qualquer outro tipo de serviço. Os de transporte impõem requisitos específicos de habilitação dos condutores e conformidade com a legislação de trânsito. Essa diversidade demonstra que instrumentos genéricos, desenhados para se aplicarem a qualquer contrato independentemente do objeto, tendem a ser insuficientes na prática, produzindo orientações que o fiscal reconhece como aplicáveis mas não consegue operacionalizar diante das especificidades do serviço que acompanha.

Diante desse cenário, formula-se o seguinte problema de pesquisa: a fiscalização de contratos administrativos na UFAL carece de um modelo de apoio documental que sistematize rotinas, fluxos, indicadores e boas práticas, elevando o risco de inconsistências e comprometendo a transparência e a eficiência do processo. Assim, busca-se responder à seguinte questão: como estruturar um modelo de apoio documental para a fiscalização de

contratos administrativos na UFAL que contribua para a padronização de procedimentos, o fortalecimento da governança e a mitigação de riscos?

1.2 Objetivo Geral e Objetivos Específicos

1.2.1 Objetivo geral

Propor um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos na UFAL, visando padronizar procedimentos, otimizar rotinas e fortalecer a transparência institucional.

1.2.2 Objetivos específicos

I. Analisar a legislação, os normativos internos e as orientações dos órgãos de controle aplicáveis à fiscalização de contratos na administração pública.

II. Mapear o processo de fiscalização de contratos na UFAL, considerando as rotinas institucionais e os documentos disponíveis que sustentam o acompanhamento e o registro da execução contratual.

III. Construir o modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos na UFAL, estruturado na criação de diretrizes para fluxos, checklists e indicadores integrados, orientados à padronização dos procedimentos e ao controle da execução contratual.

IV. Sugerir a criação de um ambiente colaborativo interno, estruturado para acesso, atualização e compartilhamento institucional do modelo, de modo a favorecer sua incorporação às práticas de fiscalização contratual da UFAL.

1.3. Justificativa e relevância do trabalho

Do ponto de vista teórico, a pesquisa busca preencher uma lacuna ainda pouco explorada na literatura sobre fiscalização de contratos administrativos, sobretudo nas IFES. Estudos recentes enfatizam a relevância da governança e da gestão de riscos, mas raramente abordam a

construção de instrumentos aplicáveis ao cotidiano institucional. A proposta alinha-se à Lei nº 14.133/2021, que incentiva práticas preventivas, documentadas e transparentes.

Sob o enfoque prático, a pesquisa responde a uma demanda real da UFAL, que enfrenta desafios para consolidar rotinas uniformes de fiscalização e assegurar a rastreabilidade de seus atos administrativos. O estudo pretende contribuir para a melhoria da governança contratual, oferecendo um produto aplicável que pode ser replicado em outras IFES. Além disso, o pesquisador, com experiência de mais de quinze anos na instituição, detém conhecimento prático e acesso aos dados necessários, garantindo a viabilidade e legitimidade da investigação.

Já a relevância deste estudo manifesta-se em três dimensões complementares: i) Social, na medida em que contribui para a correta aplicação dos recursos públicos, reduzindo riscos de desperdício e fortalecendo a confiança da sociedade na gestão pública; ii) Institucional, ao reforçar a governança e a accountability da UFAL, ao propor soluções que ampliam a eficiência e a transparência das contratações; iii) Científica, ao ampliar o conhecimento sobre fiscalização contratual e fornecer subsídios empíricos para novas pesquisas na área da Administração Pública.

Assim, esta pesquisa contribui tanto para o aperfeiçoamento teórico da governança contratual quanto para o fortalecimento da prática administrativa, ao propor um modelo estruturado de apoio documental que possa elevar os níveis de eficiência, transparência e integridade na gestão dos contratos administrativos da UFAL.

1.4. Organização do Trabalho

A partir do problema formulado e dos objetivos estabelecidos, a dissertação organiza-se de modo a sustentar, com base teórica e evidências empíricas, a proposição do modelo de apoio documental para a fiscalização contratual na UFAL. Nesse encadeamento, o referencial teórico aprofunda os fundamentos que explicam por que a fiscalização de contratos demanda um modelo estruturado de apoio, discutindo a relação entre terceirização e gestão pública, os requisitos de governança e transparência, as rotinas e responsabilidades na gestão e fiscalização contratual, bem como o papel de fluxos, checklists e indicadores como mecanismos de controle e rastreabilidade.

Em seguida, o percurso metodológico detalha como essas dimensões foram observadas e analisadas no contexto real da instituição, por meio de um estudo de caso, estratégia adequada para compreender fenômenos complexos inseridos em ambientes organizacionais específicos, com coleta de dados baseada na combinação articulada de levantamento documental e

entrevistas semiestruturadas com gestores e fiscais, ampliando a robustez interpretativa diante da natureza multifacetada do objeto.

Por fim, a análise do material empírico seguiu uma abordagem sistemática de análise de conteúdo, permitindo organizar e interpretar documentos e narrativas de forma coerente com os objetivos do estudo e com as categorias analíticas derivadas do próprio referencial.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo tem por finalidade estabelecer os fundamentos teóricos e normativos que sustentam a análise da fiscalização de contratos administrativos na Administração Pública, com especial atenção às Instituições Federais de Ensino Superior. Parte-se do reconhecimento de que a terceirização e a contratação de serviços constituem práticas estruturantes do modelo contemporâneo de gestão pública, exigindo mecanismos consistentes de governança, controle e accountability para assegurar eficiência, transparência e proteção do interesse público.

Inicialmente, discute-se a terceirização e a contratação de serviços na Administração Pública, abordando seus fundamentos conceituais, sua evolução histórica e os principais riscos associados ao desempenho e ao controle da execução contratual. Em seguida, são analisados os marcos legais e jurisprudenciais que moldam o regime jurídico das contratações públicas no Brasil, com destaque para a Lei nº 14.133/2021 e para o fortalecimento do dever de fiscalização como instrumento central de mitigação de riscos.

Na sequência, o capítulo aprofunda a discussão sobre governança, compliance e accountability nas contratações públicas, evidenciando como esses conceitos se materializam em rotinas, instrumentos e responsabilidades institucionais ao longo do ciclo contratual. Avança-se, então, para a análise da gestão e da fiscalização de contratos, enfatizando capacidades institucionais, práticas de monitoramento e desafios operacionais associados ao desempenho contratual.

Complementarmente, são discutidos os papéis da colaboração e da gestão do conhecimento na fiscalização, considerando a importância da aprendizagem organizacional, da padronização documental e do compartilhamento de boas práticas. Por fim, apresenta-se a modelagem de processos como abordagem capaz de estruturar, visualizar e padronizar rotinas de fiscalização, fornecendo base conceitual para a proposição de instrumentos de apoio documental.

2.1 Terceirização na Administração Pública: origem, função estratégica e implicações para a fiscalização contratual

No contexto brasileiro, o termo “terceirização” consolidou-se como neologismo próprio, associado ao fenômeno internacionalmente conhecido como outsourcing, cuja lógica expressa a aquisição de terceiros de bens ou serviços que não integram o núcleo central da missão institucional, com transferência da execução a uma entidade juridicamente distinta e

especializada (Amoras, 2023). Trata-se de um fenômeno de alcance global, que se expandiu para diferentes atividades e setores, abrangendo os meios urbano e rural, as esferas pública e privada, apresentando múltiplas modalidades e distintos regimes de regulação (Druck et al., 2018). Em linhas gerais, pode ser compreendido como a transferência a um terceiro especializado da execução de determinadas atividades inerentes ao funcionamento do órgão ou empresa, mantendo-se a responsabilidade da organização contratante pelos resultados e pela supervisão do que foi delegado.

A terceirização tem origem nas transformações econômicas, tecnológicas e produtivas do século XX, consolidando-se especialmente durante a Segunda Guerra Mundial, quando a necessidade de ampliar rapidamente a capacidade industrial levou empresas a transferirem etapas produtivas a fornecedores especializados (Martins, 2014). Esse movimento resultou na formação de redes produtivas distribuídas e fortaleceu um modelo de cooperação baseado na especialização e na divisão técnica do trabalho. No pós-guerra, a prática deixou de ser emergencial e se converteu em estratégia empresarial estruturada, sobretudo nos Estados Unidos, onde setores como o automobilístico sistematizaram a subcontratação nas décadas de 1940 e 1950. Montadoras como Ford, General Motors e Chrysler identificaram que transferir etapas da produção a fornecedores externos reduzia custos, aumentava a flexibilidade e acelerava a incorporação de inovações, fazendo com que a terceirização passasse a compor a lógica competitiva global e a sustentar cadeias produtivas cada vez mais complexas (Amoras, 2023).

A terceirização, portanto, não emergiu como solução meramente administrativa, mas como resposta a transformações estruturais nas dinâmicas produtivas e na lógica competitiva global. Suas raízes estão profundamente associadas à especialização, à reorganização das cadeias de valor e à necessidade de maior adaptabilidade das organizações frente às rápidas mudanças tecnológicas e econômicas. Esse mesmo impulso explica sua posterior difusão no setor público, onde a busca por adaptação e continuidade de serviços convive com restrições fiscais, jurídicas e organizacionais específicas (Druck et al., 2018).

No Brasil, a evolução da terceirização acompanhou as transformações econômicas, produtivas e institucionais da segunda metade do século XX, ganhando maior definição a partir dos anos 1950 com a chegada das primeiras multinacionais automobilísticas, que replicaram o modelo produtivo baseado na montagem final e na transferência da fabricação de componentes a fornecedores especializados (Martins, 2014). Para compreender como a terceirização se consolidou na esfera pública, é necessário situar essa trajetória no contexto dos modelos de administração pública que se sucederam no país. No modelo patrimonialista, predominante até

a década de 1930, o patrimônio estatal se confundia com o do governante, favorecendo clientelismo e nepotismo. Em reação, a administração burocrática, impulsionada pela reforma de 1936 e pelo DASP, introduziu impessoalidade, profissionalização e concursos públicos. Contudo, a rigidez burocrática acabou por engessar a máquina estatal, motivando novas reformas (Zucoloto, 2019).

O Decreto-Lei nº 200/1967 representou a primeira tentativa de reforma gerencial ao descentralizar a administração e estimular a execução indireta de atividades operacionais, buscando superar a rigidez burocrática. Embora tenha ampliado a eficiência em alguns aspectos, gerou efeitos ambíguos ao permitir contratações sem concurso e ao negligenciar o fortalecimento do núcleo estratégico da administração direta (Bresser-Pereira, 1996). Nas décadas seguintes, o avanço do processo de industrialização e a expansão do setor de serviços criaram ambiente propício ao fortalecimento da terceirização tanto na esfera privada quanto no aparato administrativo, que passou a recorrer, de maneira gradual, à execução indireta de atividades acessórias.

É nos anos 1990, contudo, que a terceirização assume posição estratégica central na Administração Pública brasileira, em virtude da profunda reformulação do Estado impulsionada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE/1995). Sob a influência das ideias da Nova Gestão Pública, esse período é marcado por forte ênfase na eficiência, na racionalização de estruturas e na delegação de atividades não essenciais a agentes privados. A terceirização converte-se, assim, em uma das principais ferramentas para promover o enxugamento da máquina estatal, reduzir custos administrativos e permitir que o Estado concentre seus esforços em funções típicas, como regulação, fiscalização e formulação de políticas públicas (Santos, 2025). A partir desse marco, a terceirização no setor público passa por crescimento acelerado, especialmente em atividades como limpeza, vigilância, apoio administrativo, manutenção predial e tecnologia da informação (Amoras, 2023).

Sob a ótica administrativa, a terceirização pode representar mecanismo relevante para aumentar a eficiência, ao permitir maior foco nas atividades finalísticas, melhorar a qualidade dos serviços e viabilizar a alocação mais racional de recursos. Ao delegar atividades específicas a agentes especializados, as organizações buscam ampliar sua capacidade de resposta, reduzir custos operacionais e favorecer a inovação, sobretudo em ambientes marcados pela crescente complexidade das demandas e pela escassez de recursos humanos e orçamentários (Silva, 2022). Essa flexibilidade é particularmente relevante na Administração Pública, cuja admissão de servidores está condicionada à realização de concursos públicos e a restrições legais e orçamentárias. A terceirização pode assumir diferentes graus de especialização, desde modelos

de subcontratação simples voltados à execução de atividades padronizadas, até arranjos mais complexos envolvendo serviços técnicos especializados que demandam conhecimentos qualificados e elevada capacidade profissional (Anguelov, 2019).

Do ponto de vista jurídico-trabalhista, a terceirização de serviços caracteriza-se por uma relação trilateral entre trabalhador, empresa prestadora e empresa tomadora. O empregado atua no ambiente da tomadora, mas mantém vínculo jurídico-trabalhista exclusivo com a prestadora, responsável por todos os encargos decorrentes da relação de emprego. Esse modelo gera uma dissociação entre a relação econômica, vinculada ao processo produtivo da tomadora, e a relação jurídico-trabalhista, restrita à empresa intermediária. Tal dissociação é central para compreender os riscos de utilização inadequada do modelo terceirizado e as disputas sobre responsabilização nos casos de inadimplemento das obrigações laborais (Delgado, 2019).

Apesar das vantagens potenciais, a terceirização carrega riscos que precisam ser reconhecidos e gerenciados. Entre os principais desafios, destaca-se a possibilidade de precarização das relações de trabalho, sobretudo quando a busca por redução de custos se sobrepõe à observância das condições laborais mínimas, resultando em rotatividade excessiva, salários reduzidos, jornadas irregulares e fragilização de direitos trabalhistas (Braga; Paschoal, 2020). Pesquisas realizadas nos últimos 25 anos sobre terceirização no Brasil têm apontado, de forma recorrente, a deterioração do trabalho em múltiplos aspectos, como o desrespeito à legislação trabalhista, as condições inadequadas de trabalho, o agravamento dos problemas de saúde, o aumento dos acidentes laborais e a fragilidade política dos trabalhadores, que, por se encontrarem dispersos entre distintas empresas prestadoras, enfrentam maiores obstáculos à organização coletiva (Druck et al., 2018).

Em síntese, quando estruturada de modo planejado e acompanhada de práticas sólidas de governança, a terceirização permite que o Estado concentre esforços em suas funções essenciais e contribui para a modernização administrativa. Quando utilizada apenas como mecanismo de redução de custos, sem análise adequada de riscos ou capacidade fiscalizatória, gera distorções, precarização das relações de trabalho e expõe a Administração Pública a responsabilização jurídica, especialmente nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, nos quais a relação trilateral e as obrigações trabalhistas mensais criam um ambiente de elevada complexidade para o controle contratual (Druck et al., 2018; Brown et al., 2007).

É precisamente nesse ponto que a terceirização deixa de ser apenas uma questão de estratégia organizacional e se torna um problema de governança contratual. A decisão de terceirizar transfere a execução, mas não a responsabilidade pelo resultado. O Estado

permanece obrigado a verificar se o contratado está cumprindo suas obrigações, trabalhistas, previdenciárias, técnicas e de qualidade, e a produzir evidências documentais dessa verificação. Sem uma fiscalização qualificada, sistemática e rastreável, a Administração não apenas compromete a qualidade dos serviços prestados à sociedade, mas também se expõe a passivos jurídicos decorrentes de inadimplementos que poderia ter prevenido. É essa lacuna entre a expansão da terceirização e a fragilidade dos mecanismos institucionais de acompanhamento contratual que fundamenta o problema de pesquisa desta dissertação e orienta a construção do referencial teórico que se desenvolve nas seções seguintes.

2.2 A teoria dos custos de transação e sua aplicação no setor público

Diante desse cenário, em que a terceirização amplia a utilização de contratos como instrumento de coordenação das atividades públicas e, ao mesmo tempo, expõe a Administração a riscos relacionados à execução e ao controle dessas relações, torna-se necessário adotar uma abordagem teórica capaz de explicar os custos e desafios envolvidos nessas interações. Nesse contexto, a Teoria dos Custos de Transação apresenta-se como um referencial analítico adequado para compreender como as relações contratuais são estruturadas, bem como os fatores que influenciam sua eficiência, especialmente no que se refere à necessidade de mecanismos de gestão e fiscalização ao longo da execução contratual (Costa et al., 2025; Pacheco et al., 2018).

A Teoria dos Custos de Transação (TCT) tem origem no trabalho seminal de Ronald Coase, publicado em 1937 no artigo “The Nature of the Firm”, no qual o autor introduz a ideia de que, além dos custos de produção, existem custos associados ao funcionamento do mercado, denominados custos de transação. Esses custos envolvem atividades como a busca por informações, a negociação, a elaboração de contratos e o acompanhamento do seu cumprimento (Pacheco et al., 2018; Augusto; Souza, 2010).

A partir dessa perspectiva, a firma passa a ser compreendida como um arranjo institucional voltado à coordenação de transações, sendo interpretada como um nexo de contratos entre agentes. Essa abordagem abriu espaço para o desenvolvimento de uma família de teorias da firma de base contratual, dentre as quais se destacam a própria Economia dos Custos de Transação, a Teoria dos Custos de Mensuração e a Teoria dos Contratos Incompletos, entre outras (Augusto; Souza, 2010).

Entre essas abordagens, a Economia dos Custos de Transação, desenvolvida a partir dos trabalhos de Oliver Williamson, a partir da década de 1970, consolidou-se como a vertente de

maior destaque. Williamson aprofundou a análise ao estabelecer a transação como unidade central, enfatizando que as organizações se estruturam de modo a minimizar os custos decorrentes das relações contratuais (Pacheco et al., 2018; Augusto; Souza, 2010).

Nesse sentido, a TCT amplia a análise econômica ao incorporar os custos relacionados à organização e ao controle das trocas, incluindo despesas com negociação, formalização e execução dos contratos. Assim, as relações entre agentes passam a ser compreendidas como sistemas contratuais estabelecidos em contextos de informação imperfeita e interesses potencialmente divergentes (Costa et al., 2025).

Essa perspectiva permite analisar como diferentes formas de coordenação, como mercado, hierarquia e contratos, são utilizadas para organizar transações, considerando não apenas a eficiência produtiva, mas também a capacidade de reduzir custos associados à negociação e ao controle das relações. No âmbito da Administração Pública, essa abordagem mostra-se relevante para compreender as contratações de bens e serviços, estruturadas predominantemente por meio de contratos e sujeitas a custos relacionados à sua gestão e fiscalização (Costa et al., 2025; Rodrigues; Reis, 2023).

A TCT parte do pressuposto de que, além dos custos de produção, as relações econômicas envolvem custos associados à realização das trocas entre agentes. Esses custos, denominados custos de transação, correspondem às despesas necessárias para viabilizar, estruturar e assegurar o cumprimento das relações contratuais, incluindo atividades como busca de informações, negociação, elaboração de contratos, monitoramento e aplicação de mecanismos para garantir sua execução.

Nesse sentido, os custos de transação não se limitam à formalização do contrato, abrangendo também os efeitos decorrentes de comportamentos oportunistas e os esforços empregados para preveni-los ou mitigá-los. Assim, envolvem tanto custos diretos, como tempo e recursos administrativos, quanto custos indiretos associados à incerteza e aos riscos presentes nas relações contratuais (Costa et al., 2025; Augusto; Souza, 2010).

No âmbito analítico da TCT, esses custos são frequentemente classificados em custos ex ante e custos ex post. Os custos ex ante referem-se às atividades que antecedem a formalização do contrato, como a coleta de informações, a definição de cláusulas e a negociação entre as partes. Já os custos ex post estão relacionados à fase de execução contratual, abrangendo o monitoramento do desempenho, a adaptação a contingências não previstas e a resolução de conflitos decorrentes da relação contratual (Pacheco et al., 2018).

No contexto das contratações públicas, os custos ex ante correspondem às etapas que antecedem a formalização do contrato, como a elaboração do termo de referência, a definição

de critérios e a realização do processo licitatório. Já os custos ex post concentram-se na fase de execução, envolvendo a gestão e fiscalização do contrato, com o monitoramento do cumprimento das condições pactuadas e, quando necessário, a adoção de medidas corretivas, incluindo a aplicação de sanções administrativas e judiciais, evidenciando que os custos de transação se estendem de forma relevante ao longo da gestão contratual.

Essa distinção é particularmente relevante em contextos nos quais os contratos não conseguem prever todas as situações futuras, em razão da complexidade das transações e das limitações cognitivas dos agentes. Nessas circunstâncias, parte das condições de execução tende a ser definida ao longo do tempo, o que amplia a importância dos mecanismos de acompanhamento e ajuste contratual (Costa et al., 2025; Augusto; Souza, 2010).

Dessa forma, a análise das contratações públicas sob a ótica da TCT evidencia que a eficiência dessas relações não depende exclusivamente do custo inicial do contrato, mas também da capacidade de estruturar e gerir adequadamente os mecanismos necessários à sua execução, especialmente aqueles relacionados ao acompanhamento e controle das obrigações pactuadas.

A Teoria dos Custos de Transação fundamenta-se basicamente em dois pressupostos comportamentais centrais: a racionalidade limitada e o oportunismo. Esses elementos são essenciais para compreender por que as relações contratuais estão sujeitas a incertezas, incompletudes e riscos ao longo de sua execução.

A racionalidade limitada refere-se à incapacidade dos agentes de coletar, processar e utilizar todas as informações relevantes para a tomada de decisão. Em contextos complexos, essa limitação impede que os indivíduos antecipem todas as contingências possíveis, o que dificulta a elaboração de contratos completos e plenamente detalhados. Como consequência, os contratos tendem a apresentar cláusulas gerais ou lacunas que precisam ser preenchidas ao longo da execução (Costa et al., 2025; Pacheco et al., 2018).

Associado a isso, o oportunismo diz respeito à possibilidade de que os agentes, ao perseguirem seus próprios interesses, adotem comportamentos estratégicos para obter vantagens, inclusive por meio da exploração de assimetrias de informação. Esse comportamento pode se manifestar, por exemplo, na omissão de informações relevantes, no descumprimento parcial de obrigações ou na tentativa de reinterpretar cláusulas contratuais em benefício próprio (Costa et al., 2025; Augusto; Souza, 2010).

A presença simultânea de racionalidade limitada e oportunismo contribui para a formação de contratos incompletos, nos quais não é possível prever todas as situações futuras nem estabelecer, de forma exaustiva, as condições de execução. Nesse contexto, a assimetria

de informação entre as partes, especialmente entre contratante e contratado, amplia os riscos associados à relação contratual, tornando mais complexa a verificação do cumprimento das obrigações pactuadas (Costa et al., 2025; Rodrigues; Reis, 2023).

Essas características tornam as relações contratuais inerentemente incertas e sujeitas a desvios de desempenho, exigindo a adoção de mecanismos capazes de reduzir a exposição a comportamentos oportunistas e de lidar com as limitações informacionais dos agentes. Dessa forma, a TCT evidencia que a eficiência das relações contratuais não depende apenas da sua formalização, mas também da capacidade de acompanhar, interpretar e ajustar sua execução diante de situações não previstas (Rodrigues; Reis, 2023).

No setor público, essa dinâmica se intensifica porque as contratações de bens e serviços se estruturam predominantemente por meio de contratos sujeitos a pressões políticas, restrições orçamentárias e escrutínio de múltiplos órgãos de controle. A eficiência dessas relações não depende apenas da formalização contratual, mas da capacidade de acompanhar, interpretar e ajustar sua execução ao longo do tempo, exigindo mecanismos capazes de reduzir assimetrias de informação e mitigar comportamentos oportunistas.

A Teoria dos Custos de Transação estabelece que a forma de organização das transações e os custos a elas associados variam de acordo com determinadas características, denominadas atributos da transação. Entre os principais atributos destacados na literatura estão a frequência, a incerteza e a especificidade de ativos, os quais influenciam diretamente o nível de complexidade das relações contratuais e a necessidade de mecanismos de coordenação e controle (Augusto; Souza, 2010; Costa; Almeida, 2025).

A frequência refere-se ao número de vezes que uma determinada transação ocorre ao longo do tempo. Transações recorrentes tendem a reduzir certos custos, como os de coleta de informações e negociação, além de favorecerem o desenvolvimento de relações mais estáveis entre as partes. Por outro lado, quando a frequência é baixa ou irregular, há maior dificuldade na construção de relações de confiança e maior exposição a comportamentos oportunistas (Augusto; Souza, 2010).

A incerteza está associada à dificuldade de prever condições futuras que possam afetar a execução do contrato. Em ambientes mais complexos e dinâmicos, torna-se mais difícil especificar todas as situações possíveis no momento da contratação, o que amplia a incompletude contratual e eleva os custos relacionados à adaptação e ao monitoramento da execução (Costa et al., 2025).

A especificidade de ativos, por sua vez, refere-se ao grau em que os investimentos realizados estão vinculados a uma determinada transação, sendo de difícil realocação para

outros usos sem perda de valor. Quanto maior essa especificidade, maior tende a ser a dependência entre as partes envolvidas e, consequentemente, o risco de comportamentos oportunistas (Costa; Almeida, 2025; Pacheco et al., 2018).

Essa especificidade pode assumir diferentes formas: a locacional, quando há necessidade de proximidade geográfica entre as etapas da transação; a física, associada a equipamentos ou estruturas de uso específico; a de capital humano, decorrente de conhecimentos adquiridos pela experiência; a de ativos dedicados, desenvolvidos para atender a um único contratante; a relacionada à qualidade ou marca; e a temporal, quando o valor da transação depende de sua execução em determinado prazo (Costa; Almeida, 2025; Pacheco et al., 2018).

Esses atributos não atuam de forma isolada, mas combinam-se para determinar o nível de complexidade das transações e os custos envolvidos em sua organização. De modo geral, transações caracterizadas por alta incerteza, elevada especificidade de ativos e baixa frequência tendem a apresentar maiores custos de transação, exigindo maior capacidade de coordenação, acompanhamento e controle ao longo da execução contratual.

A Teoria dos Custos de Transação propõe que as transações podem ser organizadas por diferentes estruturas de governança, as quais definem a forma como as relações entre os agentes são coordenadas e controladas. De acordo com Williamson, essas estruturas podem ser classificadas, de maneira geral, em três tipos: mercado, hierarquia e formas híbridas (Augusto; Souza, 2010).

A estrutura de governança via mercado caracteriza-se pela coordenação descentralizada das transações, na qual os ajustes ocorrem predominantemente por meio de preços e a relação entre as partes é pontual e pouco dependente. Essa forma tende a ser mais eficiente em contextos de baixa especificidade de ativos e menor complexidade, nos quais há maior concorrência e menor risco de comportamentos oportunistas (Augusto; Souza, 2010; Pacheco et al., 2018).

A hierarquia, por sua vez, refere-se à internalização das atividades dentro de uma mesma organização, substituindo relações contratuais externas por mecanismos administrativos de controle. Essa estrutura tende a ser adotada em situações de maior especificidade de ativos, elevada incerteza ou necessidade de coordenação contínua, nas quais os custos de transação associados ao mercado se tornam elevados (Augusto; Souza, 2010; Pacheco et al., 2018).

Entre esses dois extremos, situam-se as formas híbridas, baseadas em contratos, nas quais a coordenação das transações ocorre por meio de acordos formais que estabelecem direitos, deveres e mecanismos de adaptação entre as partes. Nessas estruturas, os contratos desempenham papel central ao definir regras de interação, prever mecanismos de controle e

estabelecer condições para lidar com contingências ao longo da execução (Augusto; Souza, 2010; Pacheco et al., 2018).

Nesse contexto, a função dos contratos vai além da formalização da relação entre as partes, atuando como instrumento de coordenação e de mitigação de comportamentos oportunistas. Ao estabelecer cláusulas, responsabilidades e mecanismos de adaptação, os contratos contribuem para reduzir incertezas e organizar as interações entre os agentes, ainda que não sejam capazes de eliminar completamente os riscos associados à incompletude contratual (Costa; Almeida, 2025).

No setor público, a ampliação da terceirização e da contratação de serviços implica um deslocamento da coordenação das atividades da estrutura hierárquica para arranjos contratuais, nos quais o Estado passa a depender da capacidade de estruturar e gerir essas relações. Dessa forma, a escolha e o funcionamento das estruturas de governança tornam-se centrais para o desempenho das contratações, especialmente no que se refere à definição de mecanismos capazes de orientar, acompanhar e controlar a execução contratual.

2.3 Governança, accountability e gestão de riscos em contratações públicas

2.3.1 Governança pública: conceito, princípios e evolução

O conceito de governança existe há mais de cinquenta anos e tem sua origem na governança corporativa, cujas discussões remontam aos estudos sobre a separação entre propriedade e controle nas organizações. Sua aplicação no setor público ocorreu de forma gradual e com contornos próprios, condicionados especialmente pela centralidade do interesse coletivo. Enquanto na esfera privada a governança está voltada à proteção dos interesses dos acionistas e à maximização de resultados, na administração pública ela assume uma dimensão mais ampla, relacionada à legalidade, à legitimidade e ao atendimento do interesse coletivo (Rodrigues; Amaral; Caneppele, 2025; Peixe; Rosa Filho; Abreu Passos, 2018).

No contexto do setor público, a governança não se confunde com a mera administração de recursos ou com o cumprimento formal de normas. Trata-se, em sentido mais amplo, de um conjunto de processos, estruturas e mecanismos por meio dos quais as organizações públicas são dirigidas, controladas e responsabilizadas, com vistas ao alcance de objetivos estratégicos e operacionais de forma ética e transparente (Rodrigues; Amaral; Caneppele, 2025).

Para Dias e Cario (2014, apud Santos; Rover, 2019), a governança pública é muito mais do que um simples instrumento da administração pública, configurando-se como uma estratégia

de desenvolvimento da relação entre Estado e sociedade que busca atender aos interesses da coletividade por meio de processos mais democráticos e participativos. Nessa perspectiva, a governança pública é compreendida como um campo interdisciplinar centrado nas relações de poder entre autoridades governamentais, sociedade civil e mercado, em um contexto de crescentes demandas por legitimidade e capacidade de ação coletiva (Santos; Rover, 2019; Peixe; Rosa Filho; Abreu Passos, 2018).

Desse modo, a governança pública pode ser compreendida como o conjunto de processos e estruturas utilizados para direcionar, controlar e supervisionar a atuação estatal, envolvendo a definição de políticas, procedimentos e mecanismos de controle interno que assegurem o alcance dos objetivos institucionais de forma ética e transparente. Trata-se, portanto, de um arranjo que articula gestão, controle e tomada de decisão, buscando equilibrar eficiência administrativa e responsabilidade pública (Santos; Rover, 2019).

A governança pública estrutura-se a partir de um conjunto de princípios que orientam a atuação das organizações estatais, buscando assegurar a adequada gestão dos recursos públicos e o atendimento aos interesses da sociedade. Esses princípios não diferem substancialmente daqueles aplicados à governança corporativa, mas assumem, no setor público, maior relevância em razão da responsabilidade dos gestores sobre bens e recursos que pertencem à coletividade.

Entre os princípios mais recorrentes na literatura destacam-se a transparência, a accountability, a integridade, a participação e a conformidade legal, além da efetividade das ações governamentais. A transparência refere-se à disponibilização de informações e ao acesso da sociedade aos processos decisórios, contribuindo para maior abertura e controle social. A accountability está associada à obrigação dos gestores de prestar contas e responder por suas decisões, inclusive com a possibilidade de sanções em caso de desvios. A integridade relaciona-se à atuação ética e ao respeito a padrões de probidade na gestão dos recursos públicos, enquanto a participação envolve a inclusão da sociedade no processo de formulação e acompanhamento das políticas públicas (Rodrigues; Amaral; Caneppele, 2025; Peixe; Rosa Filho; Abreu Passos, 2018).

Esses princípios articulam-se de forma interdependente: a ausência de um tende a comprometer os demais. No campo das contratações públicas, essa interdependência é especialmente visível, contratos mal fiscalizados comprometem a efetividade do gasto; registros inconsistentes inviabilizam a prestação de contas; e a falta de critérios claros de responsabilização amplia o espaço para comportamentos oportunistas (Rodrigues; Amaral; Caneppele, 2025).

Nesse sentido, a governança pública não se esgota no desenho institucional, em leis, decretos e estruturas formais —, mas se realiza, concretamente, nas rotinas, nos instrumentos e nas práticas cotidianas por meio das quais os gestores públicos exercem suas funções. É nessa dimensão operacional da governança que se insere a fiscalização de contratos administrativos: não como tarefa burocrática acessória, mas como mecanismo central de controle, responsabilização e geração de evidências que sustentam a transparência e a integridade da execução contratual.

2.3.2 Accountability: dimensões e desafios no setor público

A accountability constitui um dos pilares centrais da governança pública e, embora não possua tradução literal para o português, seu significado abrange três dimensões complementares: transparência, responsabilidade e prestação de contas. Em sua essência, o termo expressa a obrigação dos gestores públicos de responder por suas decisões e pelos resultados delas decorrentes, possibilitando que os cidadãos acompanhem e participem efetivamente dos atos da administração pública (Araújo; Finger, 2023; Peixe; Rosa Filho; Abreu Passos, 2018).

Para Pinho e Sacramento (2009, apud Araújo; Finger, 2023), a accountability refere-se à obrigação e à responsabilização de quem ocupa um cargo público de prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de sanções pelo não cumprimento dessa diretiva. Campos (1990, apud Araújo; Finger, 2023) acrescenta uma dimensão democrática ao conceito, ao entender que a sociedade organizada pode influenciar o processo de identificação de necessidades e de canalização de demandas, além de cobrar melhor desempenho do serviço público.

A accountability pode assumir diferentes formas, sendo tradicionalmente classificada em vertical e horizontal. A accountability vertical descreve uma relação entre desiguais, em que cidadãos ou instâncias superiores exercem controle sobre agentes públicos, incluindo mecanismos como eleições, denúncias e ações organizadas da sociedade civil. A accountability horizontal, por sua vez, refere-se ao controle exercido por agentes públicos uns sobre os outros, por meio de agências de fiscalização, órgãos de controle interno e externo e o poder judiciário, desde que dotados de competência legal e autonomia para supervisionar e punir desvios (Araújo; Finger, 2023).

Medeiros et al. (2013, apud Araújo; Finger, 2023) apontam, contudo, limitações nessa classificação, especialmente no que se refere à clareza das distinções entre os dois tipos.

Argumentam que a ideia de horizontalidade pode ser inapropriada em muitas relações intraestatais, nas quais a hierarquia entre os agentes torna mais adequada a imagem de verticalidade. Essas críticas revelam que a accountability é um fenômeno multidimensional, cujos contornos dependem do contexto institucional em que se manifesta.

No Brasil, o avanço da accountability como prática efetiva ainda encontra resistências estruturais. O legado dos regimes autoritários, a cultura de baixa participação social, o nepotismo e o favoritismo historicamente presentes na gestão pública distanciaram o cidadão do governo e criaram um ambiente de descrédito em relação às instituições. Embora reformas administrativas e avanços normativos tenham contribuído para ampliar a transparência e os mecanismos de controle, a construção de uma cultura genuína de accountability permanece um desafio em curso (Peixe; Rosa Filho; Abreu Passos, 2018).

No âmbito das contratações públicas, a accountability se materializa na capacidade das instituições de demonstrar, de forma documentada e rastreável, que os recursos foram aplicados conforme o pactuado e que os gestores agiram com diligência ao longo de todo o ciclo contratual (Rodrigues; Amaral; Caneppele, 2025). Nesse sentido, a fiscalização de contratos não é apenas um dever legal, mas um instrumento concreto de accountability, na medida em que produz as evidências necessárias para responsabilizar agentes, prevenir desvios e assegurar a confiança da sociedade na gestão pública.

2.3.3 Compliance e controle no ciclo contratual

O conceito de compliance, embora amplamente difundido no setor privado, tem ganhado crescente relevância no âmbito da administração pública, especialmente a partir da intensificação das exigências de governança, transparência e controle introduzidas pela legislação recente. Em sentido amplo, compliance refere-se à conformidade das ações institucionais com o conjunto de normas, regulamentos e princípios aplicáveis, abrangendo não apenas o cumprimento formal das obrigações legais, mas também a adoção de condutas éticas e de mecanismos internos que previnam desvios e irregularidades (Rodrigues; Amaral; Caneppele, 2025).

No setor público, os mecanismos de compliance em contratações dependem tanto de regras claras quanto da capacidade institucional de monitorar a execução e de impor consequências proporcionais ao risco identificado. Isso significa que o controle não pode se limitar ao rito formal sem produzir desempenho efetivo, sob pena de se tornar um procedimento vazio, incapaz de assegurar a qualidade da execução contratual e a proteção do erário (Harun,

2025). Evidências empíricas em sistemas de compras públicas indicam que planejamento, prestação de contas e controle contribuem para reduzir espaços de corrupção e aumentar a efetividade, mas esses efeitos são condicionados pelos incentivos organizacionais e pela qualidade do monitoramento (Basheka, 2009).

A Constituição Federal de 1988 estabelece os princípios basilares que orientam a atuação da administração pública, entre os quais a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Esses princípios constituem o fundamento do compliance público e impõem ao gestor não apenas o dever de agir dentro dos limites da lei, mas também de fazê-lo com eficiência e em conformidade com o interesse público (Brasil, 1988). A Lei nº 14.133/2021 aprofunda esse arcabouço ao incorporar práticas modernas de governança e gestão de riscos, ampliando as responsabilidades de gestores e fiscais de contratos e reforçando a necessidade de documentação sistemática e acompanhamento preventivo da execução contratual (Almeida, 2024).

Nesse contexto, a noção de controle no ciclo contratual adquire um sentido mais amplo do que a simples verificação do cumprimento de cláusulas. Trata-se de um conjunto articulado de ações que abrange o planejamento da contratação, a definição de critérios de medição e pagamento, o acompanhamento da execução, o registro sistemático das ocorrências e a adoção tempestiva de medidas corretivas quando necessário. Essa cadeia de controle, quando bem estruturada, reduz a assimetria de informação entre contratante e contratado, orienta decisões do gestor e fortalece a prestação de contas (Brown et al., 2007).

A efetividade do compliance contratual, portanto, não depende apenas da existência de normas, mas da capacidade institucional de traduzi-las em rotinas verificáveis e em trilhas de auditoria ao longo de todo o ciclo do contrato. É nesse ponto que a fiscalização assume papel estratégico: ao produzir registros sistemáticos, evidências documentais e indicadores de desempenho, ela transforma obrigações abstratas em práticas concretas de controle, contribuindo para a integridade da execução e para a responsabilização dos agentes envolvidos.

2.3.4 Gestão de riscos em contratos terceirizados

A gestão de riscos constitui uma dimensão essencial da governança pública, especialmente no contexto das contratações de serviços terceirizados, em que a transferência da execução a entes privados não elimina a responsabilidade do Estado pelo resultado e pela qualidade do que é entregue à sociedade. Para os gestores públicos, gerir riscos significa cuidar

do patrimônio público tendo como referência o interesse coletivo, buscando identificar possíveis perdas e oportunidades no processo de tomada de decisão (Faria et al., 2024).

Do ponto de vista conceitual, o risco pode ser compreendido como uma incerteza capaz de afetar a capacidade de uma instituição de alcançar seus objetivos, gerando resultados negativos ou positivos. A dimensão positiva do risco é frequentemente negligenciada na prática administrativa, mas tem relevância concreta. Um exemplo é o risco de instabilidade financeira de empresas prestadoras de serviços: ao exigir do fiscal um monitoramento mais rigoroso da saúde econômica da contratada, esse risco pode induzir a UFAL a criar rotinas de acompanhamento que, uma vez consolidadas, passam a beneficiar o controle de toda a carteira de contratos. Outro exemplo é o risco de inadimplência das obrigações trabalhistas: ao motivar a antecipação da exigência periódica de comprovantes de salário, FGTS e contribuições previdenciárias, esse mesmo risco pode induzir o estabelecimento de uma rotina de verificação mensal que fortalece o controle mesmo nos ciclos em que o inadimplemento não se verifica. Assim, alguns riscos devem ser explorados para aproveitar oportunidades de melhoria institucional, enquanto os que ameaçam o sucesso organizacional devem ser mitigados ou eliminados (Miranda; Santos; Almeida, 2019).

A gestão de riscos envolve o monitoramento de diferentes perspectivas que precisam ser avaliadas de forma integrada ao longo de todo o ciclo contratual. A perspectiva financeira contempla a análise da saúde econômica do prestador de serviços, incluindo sua capacidade de pagamento e sustentabilidade ao longo da execução. A perspectiva operacional diz respeito ao acompanhamento da execução propriamente dita, envolvendo garantias, aplicação de penalidades e indicadores de qualidade. A perspectiva trabalhista contempla a fiscalização das obrigações relacionadas à mão de obra empregada, como a verificação de guias de recolhimento previdenciário, folhas de pagamento, benefícios e condições de trabalho. Por fim, a perspectiva socioambiental considera os impactos gerados pelos contratos sobre os trabalhadores e sobre o meio ambiente (Miranda; Santos; Almeida, 2019).

A perspectiva socioambiental merece atenção particular no contexto dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, pois vai além das situações extremas, como o trabalho análogo ao escravo ou o envolvimento de menores. No cotidiano da execução contratual, ela abrange irregularidades frequentes e de difícil detecção sem preparo específico: a ausência de pagamento do adicional de insalubridade quando devido, como ocorre com o Auxiliar de Serviços Gerais encarregado da higienização de sanitários de grande circulação, hipótese que decorre de construção jurisprudencial e não de texto legal expresso, exigindo do fiscal conhecimento especializado do direito do trabalho para identificá-la; o fornecimento

inadequado ou insuficiente de equipamentos de proteção individual; o descumprimento de normas regulamentadoras de saúde e segurança do trabalho; a imposição de jornadas irregulares; a ausência de treinamentos obrigatórios; e o descumprimento de obrigações previdenciárias, como o recolhimento incorreto do FGTS e das contribuições ao INSS. Cada um desses eventos, quando não detectado em tempo, expõe a instituição ao risco de responsabilização subsidiária e ao custo social de trabalhadores terceirizados privados de direitos que lhes são garantidos (Miranda; Santos; Almeida, 2019; Faria et al., 2024).

Essas perspectivas decorrem de imposição legislativa constante no ordenamento jurídico brasileiro. A Instrução Normativa nº 01/2016 orienta os órgãos públicos a considerar, em seus processos de gestão de riscos, tipologias como riscos operacionais, riscos de imagem e reputação institucional, riscos legais e riscos financeiros e orçamentários (Brasil, 2016). A Instrução Normativa nº 05/2017, por sua vez, determina em seu art. 18 que o gerenciamento de riscos contemple especificamente o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS por parte da contratada (Brasil, 2017).

A Lei nº 14.133/2021 avança nessa direção ao institucionalizar a matriz de riscos como instrumento do processo de contratação, definida no art. 6º, inciso XXVII, como cláusula contratual que estabelece responsabilidades entre as partes e caracteriza o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato diante de eventos supervenientes à sua assinatura. Em regra, a matriz de riscos tem caráter facultativo, mas a lei prevê hipóteses de obrigatoriedade expressas no art. 22, §3º: as contratações que se refiram a obras e serviços de grande vulto, assim como os regimes de contratação integrada e semi-integrada, obrigatoriamente contemplarão a matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado (Brasil, 2021). Embora os contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra não se enquadrem nessas hipóteses específicas, a elaboração da matriz é fortemente recomendada pelos órgãos de controle para contratos dessa natureza, dada a complexidade das obrigações trabalhistas, previdenciárias e operacionais envolvidas, e tem sido incorporada como prática institucional crescente, conforme evidenciado no portfólio da UFAL analisado nesta pesquisa. Merece destaque ainda o art. 121 da mesma lei, que estabelece a responsabilidade solidária da Administração pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos encargos trabalhistas nos contratos de serviços contínuos com dedicação exclusiva de mão de obra, quando comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado.

Nem todos os contratos, contudo, apresentam o mesmo perfil de risco fiscalizatório. A intensidade com que cada uma das perspectivas de Miranda, Santos e Almeida (2019) se manifesta varia de forma significativa conforme a natureza do objeto contratado e o regime de

prestação dos serviços. Nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, como limpeza, vigilância, motoristas e fornecimento de refeições, as quatro perspectivas operam simultaneamente e com máxima intensidade: o risco financeiro se expressa na frequente fragilidade econômica das contratadas e no subdimensionamento de custos nas propostas licitantes, prática que pode levar à contratação de serviços por valores inexequíveis e comprometer a sobrevivência financeira da empresa ao longo da execução (Guimarães; Soares; Gonzaga, 2023); o risco trabalhista impõe verificação mensal de guias de FGTS, holerites, vales e certidões de regularidade; e o risco socioambiental inclui as irregularidades laborais cotidianas detalhadas anteriormente. A esse conjunto se soma a responsabilidade subsidiária expressa no art. 121 da Lei nº 14.133/2021, que converte qualquer falha de fiscalização em risco jurídico direto para a Administração (Faria et al., 2024).

O risco operacional merece atenção particular nessa categoria. Diferentemente dos demais tipos de contrato, os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra exigem, nos termos da IN nº 05/2017 e do Decreto nº 11.246/2022, uma estrutura ampliada de agentes fiscalizatórios: além do gestor do contrato, são designados fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscais setoriais e, quando aplicável, fiscalização pelo público usuário. Na UFAL, o universo de fiscais e gestores alocados nos contratos de mão de obra com dedicação exclusiva soma 16 gestores e 35 fiscais, distribuídos entre titulares e substitutos pelos diferentes campi e unidades da instituição.

Essa multiplicidade de agentes, embora necessária para cobrir a descentralização dos serviços, introduz um risco adicional: quanto maior o número de pessoas atuando sobre um mesmo contrato, maior a probabilidade de decisões divergentes ou interpretações conflitantes das normas, especialmente na ausência de procedimentos padronizados e de uma cultura organizacional consolidada de fiscalização. Soma-se a isso o fato de que o pagamento desses contratos ocorre de forma mensal, o que implica a repetição periódica de um conjunto extenso de verificações, frequência, encargos, documentos trabalhistas e relatórios de ocorrências, em cada ciclo. A repetição sistemática desses procedimentos, sem instrumentos de apoio adequados, amplifica o risco de erros, omissões e inconsistências acumuladas ao longo da vigência contratual.

Nos demais tipos de contrato do portfólio institucional, o perfil de risco é distinto. Contratos de obras e serviços de engenharia também apresentam riscos financeiros e operacionais elevados, mas o risco trabalhista é menos denso, uma vez que não há dedicação exclusiva de mão de obra com verificação mensal de obrigações previdenciárias. Contratos de tecnologia da informação e comunicação concentram riscos operacionais associados à

disponibilidade de sistemas e ao cumprimento de acordos de nível de serviço, mas sem exposição à responsabilidade subsidiária trabalhista. Contratos de serviços diversos, cessão de espaço e serviços administrativo-financeiros com fundações de apoio apresentam, em geral, riscos financeiros e operacionais moderados, com ausência ou baixa incidência de riscos trabalhistas diretos, uma vez que não há vínculo de mão de obra em regime de dedicação exclusiva com a Administração contratante.

Essa hierarquização, sistematizada no Quadro 1 com base nas perspectivas de Miranda, Santos e Almeida (2019) e no portfólio de contratos ativos da UFAL, evidencia que os contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra concentram simultaneamente o maior número de dimensões de risco, a maior densidade de obrigações fiscalizatórias e a maior exposição institucional a responsabilizações. Esse diagnóstico fundamenta, no plano metodológico, o recorte amostral intencional desta pesquisa, cuja justificativa é desenvolvida na seção 3.3.2.

Quadro 1 — Classificação de risco dos contratos ativos da UFAL segundo as perspectivas de Miranda, Santos e Almeida (2019)

Categoria de contrato	Nº	Perspectiva financeira	Perspectiva operacional	Perspectiva trabalhista e previdenciária	Perspectiva socioambiental	Nível de risco
Mão de obra — dedicação exclusiva Limpeza, vigilância, motoristas, refeições	13	Alto — inadimplemento de salários, FGTS e encargos; empresas com margem reduzida; subdimensionamento de custos	Alto — estrutura ampliada obrigatória: gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscais setoriais e público usuário; pagamento mensal com repetição periódica de verificações; múltiplos agentes com risco de decisões divergentes; execução em campi dispersos	Alto — verificação mensal de GFIP, FGTS, holerites, vale-transporte, vale-alimentação; responsabilidade subsidiária expressa no art. 121 da Lei nº 14.133/2021	Médio-alto — risco de condições laborais inadequadas, acidentes e situações análogas a trabalho forçado	**Alto**
Obras Construção e engenharia civil	1	Alto — risco de paralisação por insolvência; necessidade de garantias contratuais	Alto — cronograma físico-financeiro, medições, conformidade técnica, recebimento provisório e definitivo; pagamentos vinculados a medições pontuais	Médio — mão de obra presente, mas vínculo com a construtora mais claro; menor risco de responsabilização subsidiária	Alto — impacto ambiental, resíduos, segurança do trabalho em canteiro	**Alto**
Serviços de engenharia Manutenção predial e elétrica sob demanda	3	Médio — empresas especializadas, mas com variação de porte e capacidade financeira	Alto — controle de ordens de serviço, peças e mão de obra incluídas; fiscalização sob demanda; estrutura menor que nos contratos de mão de obra	Médio — trabalhadores em campo sem regime de dedicação exclusiva; menor densidade de obrigações mensais	Médio — riscos elétricos e prediais; descarte de materiais	**Médio-alto**
Informática e TIC Infraestrutura de rede, sistemas, licenças	6	Médio — perfil variado; licenças têm menor risco que serviços continuados	Médio-alto — SLAs e disponibilidade de sistemas críticos; fiscalização técnica especializada; estrutura reduzida (gestor e fiscal técnico)	Baixo — sem dedicação exclusiva de mão de obra; obrigações trabalhistas pertencem ao fornecedor	Baixo — riscos indiretos (descarte de equipamentos)	**Médio**

Categoria de contrato	Nº	Perspectiva financeira	Perspectiva operacional	Perspectiva trabalhista e previdenciária	Perspectiva socioambiental	Nível de risco
Serviços diversos e sem mão de obra dedicada Passagens, combustível, seguros, correios, streaming etc.	97	Baixo a médio — porte adequado na maioria; risco concentrado em contratos de maior valor	Baixo a médio — execução pontual ou automatizada; fiscalização documental e de fatura; estrutura mínima; periodicidade variável, geralmente não mensal	Baixo — sem mão de obra em dedicação exclusiva; sem responsabilização subsidiária direta	Baixo — impactos indiretos; exceção para resíduos de serviços de saúde (contrato SERQUIP)	**Baixo a médio**
Serviços adm.-financeiros (fundações de apoio) FUNDEPES, — gestão de projetos e programas	9	Médio — contratos de alto valor exigem acompanhamento financeiro rigoroso	Médio — prestação de contas, prazos e relatórios; fiscalização especializada; estrutura reduzida; periodicidade não mensal na maioria dos casos	Baixo — sem cessão de mão de obra direta; trabalhadores vinculados à fundação	Baixo — riscos dependem do projeto específico	**Médio**
Cessão de espaço Bancos, lanchonetes, quiosques	23	Baixo — pagamento de taxa de uso; inadimplência com impacto limitado	Baixo — fiscalização de ocupação, uso adequado e pagamento; estrutura mínima; baixa periodicidade	Baixo — sem relação de emprego com a UFAL; trabalhadores são do concessionário	Baixo — uso de espaço físico; riscos dependem da atividade do cessionário	**Baixo**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Miranda, Santos e Almeida (2019) e nos dados da lista de contratos ativos da UFAL. O quantitativo de fiscais por contrato de mão de obra será levantado na fase de coleta de dados, (2026).

A complexidade e a densidade desse conjunto normativo evidenciam que a gestão de riscos em contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra exige do fiscal e do gestor um elevado nível de preparo técnico e uma constante necessidade de atualização. A conformidade contratual não é resultado espontâneo, mas depende de capacitação contínua, acompanhamento sistemático e instrumentos institucionais de apoio aos agentes responsáveis pela fiscalização.

Nesse cenário, a padronização de procedimentos e a adoção de instrumentos de apoio, como checklists, fluxos e indicadores de desempenho, surgem como mecanismos concretos de mitigação de riscos. Ao converter obrigações em rotinas verificáveis e registros auditáveis, esses instrumentos reduzem a dependência do conhecimento tácito individual e fortalecem a capacidade institucional de prevenir desvios e demonstrar diligência perante os órgãos de controle (Almeida, 2024; Faria et al., 2024).

2.4 Marcos legais e jurisprudenciais como vetores de risco e controle

O ordenamento jurídico que regula as contratações públicas no Brasil não é uma estrutura estática. Ao longo de mais de oito décadas, ele foi sendo construído por camadas sucessivas de normas, revisões jurisprudenciais e reformas administrativas que, ao mesmo

tempo em que ampliaram as possibilidades de terceirização, foram progressivamente elevando as exigências sobre a qualidade da fiscalização exercida pela Administração. Compreender esse percurso histórico é essencial não apenas por sua dimensão informativa, mas porque cada marco normativo introduziu novos vetores de risco e novas obrigações de controle que recaem diretamente sobre gestores e fiscais de contratos (Amoras, 2023; Silva, 2025).

O conceito de vetor de risco, neste contexto, designa os dispositivos legais e as decisões jurisprudenciais que, ao ampliar o escopo da terceirização ou redefinir os critérios de responsabilização, tornaram mais complexa e mais consequente a função fiscalizatória. Cada novo instrumento normativo que entrou em vigor exigiu dos agentes públicos não apenas o cumprimento de novas obrigações formais, mas a atualização de práticas, documentos e procedimentos de acompanhamento. A ausência de instrumentos padronizados que absorvam essas mudanças de forma sistemática expõe a instituição ao risco de conduzir a fiscalização com base em referências desatualizadas, multiplicando as vulnerabilidades jurídicas e operacionais (Almeida, 2019; Santos, 2025).

O Quadro 2 a seguir sintetiza a evolução dos principais marcos legais e jurisprudenciais que moldaram a gestão e a fiscalização de contratos no Brasil, organizados em três períodos históricos. Em seguida, a análise aprofunda como cada período introduziu riscos específicos e elevou as exigências de controle.

Quadro 2 — Evolução legislativa referente à gestão e fiscalização de contratos

Marco Legal / Normativo	Impacto na Gestão e Fiscalização de Contratos
Período Pré-Constituição de 1988	
CLT – Art. 455 (Decreto-Lei nº 5.452/1943)	Primeira referência legal embrionária à terceirização no Brasil, por meio da figura dos contratos de subempreitada. Não havia ainda uma regulamentação sistemática da execução indireta de serviços.
Decreto-Lei nº 200/1967	Marco da Reforma Administrativa Federal. Consagrou o princípio da descentralização (art. 10), autorizando a transferência de atividades operacionais à iniciativa privada por meio de contratos ou concessões. Estabeleceu o dever de acompanhamento e fiscalização dos serviços contratados pelo Estado (§6º do art. 10).
Lei nº 5.645/1970	Listou serviços públicos (transporte, limpeza, conservação, vigilância, operação de elevadores etc.) como preferencialmente executados de forma indireta, estimulando a terceirização no setor público. Revogada pela Lei nº 9.527/1997.
Lei nº 6.019/1974	Regulamentou o trabalho temporário no setor privado, reconhecendo formalmente a empresa de trabalho temporário. Representou um dos primeiros marcos da terceirização no setor privado.
Lei nº 7.102/1983	Autorizou a contratação de empresas especializadas para serviços de vigilância e transporte de valores, ampliando o espaço normativo para mão de obra terceirizada.
Súmula nº 256 do TST (1986)	Consolidou o entendimento de que, salvo nas hipóteses legalmente previstas (trabalho temporário e vigilância), a intermediação de mão de obra era irregular, gerando vínculo empregatício direto com o tomador dos serviços.

Período Pós-Constituição de 1988	
Constituição Federal (1988)	Impôs a obrigatoriedade de concurso público (art. 37, II), tornando a terceirização alternativa estratégica para atividades não essenciais. Criou o regime obrigatório de licitação (art. 37, XXI). Fortaleceu os sistemas de controle interno e externo, intensificando o escrutínio sobre contratos terceirizados.
Lei nº 8.666/1993	Principal marco regulatório das licitações e contratos por mais de 20 anos. Formalizou o poder-dever de fiscalizar a execução contratual (art. 58, III) e exigiu a designação de servidor responsável pelo acompanhamento de cada contrato (art. 67). Estabeleceu (art. 71, §1º) que o inadimplemento da contratada não transfere automaticamente responsabilidade trabalhista à Administração.
EC nº 19/1998 – Reforma Gerencial	Incorporou o princípio da eficiência ao art. 37 da CF/88, reforçando o dever da Administração de atuar com racionalidade e obter melhores resultados. Impulsionou a terceirização de atividades-meio como estratégia de desburocratização.
Lei nº 9.632/1998	Extinguiu cargos operacionais e de apoio no setor público, impedindo sua reposição por concurso. Tornou estrutural a terceirização de serviços como limpeza, vigilância, conservação, copa e manutenção, aumentando a dependência estatal de empresas prestadoras e a exigência de fiscalização.
Anos 2000 até a Nova Lei de Licitações	
Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF)	Fixou tetos para despesas de pessoal (art. 19) e excluiu gastos com contratação de terceiros desse conceito (art. 18), classificando-os como custeio. Funcionou como catalisador da terceirização, pois permitiu manter serviços essenciais sem violar os limites fiscais.
Lei nº 10.520/2002 e Decreto nº 5.450/2005	Instituíram o Pregão (presencial e eletrônico) como modalidade licitatória para bens e serviços comuns, conferindo maior celeridade e transparência à contratação de serviços terceirizados.
Lei nº 11.091/2005	Reestruturou a Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação (TAE), consolidando a extinção de cargos de apoio em Instituições de Ensino Superior. Funções como limpeza, segurança e portaria passaram a ser obrigatoriamente terceirizadas.
IN SLTI/MPOG nº 02/2008 (e alterações de 2013)	Definiu diretrizes para contratação, execução e fiscalização de serviços terceirizados. As alterações de 2013 instituíram três funções fiscalizatórias distintas: gestor do contrato, fiscal técnico e fiscal administrativo, fortalecendo os mecanismos de controle.
Súmula nº 331 do TST (revisada em 2011 – ADC nº 16/STF)	A revisão de 2011 adequou a Súmula à decisão do STF que declarou constitucional o art. 71, §1º, da Lei nº 8.666/93. Passou a exigir comprovação de falha na fiscalização (culpa in vigilando) para responsabilização subsidiária da Administração, reforçando o dever de fiscalização efetiva e documentada.
IN MPOG nº 05/2017	Revogou a IN 02/2008 e modernizou a gestão de contratos de serviços. Incorporou a gestão de riscos, fortaleceu o planejamento prévio, criou figuras como fiscal setorial e fiscal do público usuário, e instituiu salvaguardas trabalhistas como a Conta Vinculada e o Pagamento por Fato Gerador.
Leis nº 13.429/2017 e nº 13.467/2017 (Reforma Trabalhista)	Legalizaram amplamente a terceirização no setor privado, permitindo sua adoção independentemente de ser atividade-meio ou atividade-fim. A Lei nº 13.429 reformulou o regime do trabalho temporário e redefiniu as regras das empresas prestadoras de serviços.
Decreto nº 9.507/2018 e Portaria nº 443/2018	O Decreto revogou o Decreto nº 2.271/97 e passou a permitir a execução indireta tanto de atividades-meio quanto de atividades-fim, mantendo restrições para funções estratégicas e decisórias. A Portaria definiu lista exemplificativa dos serviços preferencialmente terceirizáveis na Administração Federal.
ADPF 324 e RE 958.252/STF (2018)	O STF fixou a tese de que é lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, superando a distinção entre atividade-meio e atividade-fim. Reafirmou a compatibilidade da terceirização com o modelo

	constitucional, desde que preservados os direitos fundamentais dos trabalhadores.
A Nova Lei de Licitações e Contratos	
Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos – NLLCA)	Substituiu definitivamente a Lei nº 8.666/93 (revogação em 1º/01/2024). Reorientou as contratações para modelo baseado em eficiência, desempenho e entrega de resultados. Reforçou o planejamento prévio, a gestão de riscos e a fiscalização contínua e qualificada dos contratos. Exigiu maior profissionalismo dos agentes responsáveis pela gestão e fiscalização, sobretudo em contratos de mão de obra terceirizada.

Fonte: Elaborado pelo autor com base na legislação referenciada, (2026)

O percurso descrito evidencia uma dinâmica fundamental: o cenário normativo e jurisprudencial que regula a fiscalização de contratos está em permanente mutação. Cada novo diploma legal, cada revisão de súmula e cada alteração regulamentar pode modificar obrigações, redefinir responsabilidades e introduzir novas exigências documentais que os fiscais precisam absorver de imediato. Nesse ambiente de instabilidade normativa, a dependência de práticas informais e de conhecimento tácito individual torna-se especialmente crítica: quando o fiscal orienta sua atuação com base no que aprendeu com predecessores ou em manuais desatualizados, ele pode estar operando com base em um arcabouço normativo que já não corresponde à legislação vigente, expondo a instituição a riscos que sequer reconhece como tais (Amoras, 2023; Silveira; Lima, 2025; Santos, 2025).

É precisamente diante desse contexto que a existência de um modelo de apoio documental para a fiscalização ganha relevância estratégica. Não se trata apenas de uma ferramenta de organização procedimental, mas de um mecanismo institucional capaz de traduzir a complexidade normativa em rotinas verificáveis, de absorver atualizações legislativas de forma sistemática e de garantir que todos os agentes designados, independentemente de sua experiência prévia ou do campus onde atuam, operem a partir de um conjunto de referências comum, atualizado e rastreável (Almeida, 2024; Cordeiro, 2024). Um modelo bem estruturado funciona, nesse sentido, como um amortecedor entre a volatilidade do ambiente normativo e a fragilidade operacional que caracteriza a fiscalização contratual em instituições com estrutura descentralizada como a UFAL (Amoras, 2023; Santos, 2025).

2.5 Gestão e fiscalização de contratos: capacidade, monitoramento, rotinas e desempenho

Desde a Lei nº 8.666/1993, gestão e fiscalização de contratos ocupam papel central como poder-dever do Estado para assegurar que o objeto contratado cumpra sua finalidade pública, protegendo o erário e garantindo desempenho compatível com as exigências pactuadas

(Lei nº 8.666/1993, art. 67; Lei nº 14.133/2021). Em contratos terceirizados, essa centralidade se intensifica porque a Administração, embora não seja automaticamente responsável por inadimplementos da contratada, pode ser responsabilizada subsidiariamente caso não comprove acompanhamento adequado, o que torna a documentação de rotinas fiscalizatórias parte do próprio mecanismo de proteção institucional (Guimarães; Soares; Santos, 2021; Delgado, 2019). A literatura em gestão pública também reforça que desempenho contratual depende de capacidade de gerenciamento e monitoramento, já que contratos "bem desenhados" podem falhar por execução e fiscalização deficientes, com desperdícios, baixa qualidade e pagamentos indevidos (Almeida, 2024; Pires, 2020).

No setor público brasileiro, contratos terceirizados assumem formas distintas, com destaque para aqueles com dedicação exclusiva de mão de obra, que ampliam exigências de controle sobre frequência, encargos, condições laborais e conformidade documental, aumentando a necessidade de capacidade institucional e de apoio especializado aos fiscais (Guimarães; Soares; Santos, 2021).

Quando a fiscalização é frágil, cresce o risco de interrupção de serviços essenciais, deterioração de qualidade e, em obras, atrasos e sobrecustos associados à descontinuidade e à necessidade de reparos, o que reforça a ligação entre monitoramento, desempenho e eficiência do gasto (Mourão; Piancastelli, 2023). Nesse quadro, monitorar fornecedores e prevenir oportunismo torna-se dimensão estrutural do desempenho, pois mercados competitivos podem induzir lances baixos seguidos de redução de qualidade, exigindo mecanismos de detecção e correção durante a execução (Neves; Gasparetto, 2022).

Embora as Leis nº 8.666/1993 e nº 14.133/2021 tragam diretrizes gerais, a operacionalização depende de normas complementares e de organização interna, inclusive porque a Lei nº 14.133/2021 positivou o princípio da segregação de funções, buscando reduzir conflitos de interesse e riscos de ocultação de falhas (Lei nº 14.133/2021; Dantas et al., 2024).

No âmbito federal, o Decreto nº 11.246/2022 detalhou funções e responsabilidades de agentes de contratação e, na execução, reforçou a estrutura de gestão e fiscalização com papéis que incluem gestor do contrato, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial e fiscalização pelo público usuário, o que se conecta ao movimento iniciado com a IN nº 02/2008 e ampliado pela IN nº 05/2017 (Almeida, 2019). Em contratos de dedicação exclusiva, a função do fiscal administrativo adquire peso específico, pois envolve checagens de obrigações fiscais, trabalhistas e previdenciárias, com impacto direto na mitigação do risco de responsabilização e na integridade do contrato (Delgado, 2019; Lei nº 14.133/2021).

Nesse sentido, a literatura e os achados empíricos convergem para desafios estruturais: falta de capacitação contínua, insegurança no desempenho da função, sobrecarga de trabalho, ausência de apoio organizacional e escassez de instrumentos e rotinas padronizadas, o que dificulta transformar obrigações em evidências auditáveis (Silveira; Lima, 2025; Silva; Almeida, 2023; Silva; Almeida; Sanabio, 2025).

Soma-se a isso a complexidade normativa, em constante atualização, e a resistência a aplicar sanções por burocracia, custo processual e temor de interrupção do serviço, o que pode levar à informalidade, à subnotificação de falhas e à perda de efetividade do controle (Barbosa et al., 2024; Mota; Monteiro, 2020). Esses problemas também dialogam com o argumento de que capacidade de gerenciamento contratual é determinante para desempenho, pois contratos exigem gestão ativa do relacionamento e do comportamento do fornecedor, reduzindo assimetria informacional e custos de transação (Ture, 2022; Brown et al., 2007).

2.5.1 A Nova Lei e a vinculação entre planejamento e fiscalização

A Lei nº 14.133/2021 reforça o encadeamento entre planejamento e fiscalização ao exigir, já na fase preparatória, identificação de riscos e providências para mitigá-los, além de prever que o edital e o termo de referência explicitem regras de entrega, critérios de medição, pagamento e acompanhamento da execução (Lei nº 14.133/2021, arts. 18 e 25; Almeida, 2024). A exigência de qualificação e apoio institucional aos fiscais aparece como inovação relevante, pois desloca a fiscalização de uma função "acessória" para um requisito de governança que precisa ser viabilizado antes da contratação, sob pena de fragilizar a execução e ampliar riscos (Almeida, 2024; Dantas et al., 2024).

Nesse contexto, a participação de gestores e fiscais no planejamento, prevista na IN nº 05/2017, ganha sentido prático, pois aproxima o desenho do contrato das condições reais de acompanhamento e das evidências que precisarão ser produzidas durante a execução (Mizael; Murad; Antonialli, 2020).

Nesse arranjo, a Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 11.246/2022, que a regulamenta no âmbito da administração pública federal, estruturam a fiscalização contratual a partir de uma divisão de papéis entre quatro figuras:

- **Gestor do contrato**: responsável pela coordenação das atividades de fiscalização técnica, administrativa e setorial, pelo encaminhamento da documentação ao setor de contratos e pela condução dos procedimentos relativos

a repactuação, alteração, reequilíbrio, pagamento e eventual aplicação de sanções.

- **Fiscal técnico**: incumbe-se do acompanhamento da execução do objeto contratado nos moldes pactuados, avaliando quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação e verificando se os indicadores estabelecidos no edital estão sendo observados, para fins de pagamento.

- **Fiscal administrativo**: responde pelo acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais, em especial das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas da contratada, e pelo controle dos procedimentos relativos a revisões e repactuações.

- **Fiscal setorial**: atua nos casos em que a execução ocorre concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas, representando a equipe de fiscalização nos locais de prestação do serviço.

Nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a designação das quatro figuras é especialmente recomendável, dada a dispersão geográfica das equipes terceirizadas e a densidade das obrigações mensais que precisam ser verificadas em cada unidade (Almeida, 2024; Silva; Paulo, 2024).

Dada a complexidade dos contratos terceirizados, especialmente os de dedicação exclusiva, a literatura e as normas convergem ao reconhecer que fiscalização efetiva depende de instrumentos que convertam deveres em evidências, reduzindo informalidade, aumentando previsibilidade e permitindo rastreabilidade de decisões e pagamentos (Lei nº 14.133/2021; IN nº 05/2017; Brown et al., 2007). Nesse sentido, a padronização documental por meio de fluxos, checklists, modelos de registros e rotinas de verificação não é apenas medida organizacional, mas mecanismo de governança que fortalece a consistência do controle e protege a Administração e o agente público, ao demonstrar diligência e acompanhamento (Almeida, 2024; Pires, 2020).

A adoção de indicadores e medidas de desempenho na execução contratual também se associa à necessidade de gerir resultados e prevenir perdas, incluindo métricas de conformidade, qualidade percebida, níveis de serviço, tempos de resposta e ocorrência de não conformidades, compondo um painel que sustenta decisões de glosa, sanção, repactuação e renovação contratual (Mourão; Piancastelli, 2023; Harun, 2025).

No campo das compras públicas, estudos recentes discutem como iniciativas e práticas organizacionais podem ser avaliadas e "medidas" para orientar melhoria contínua, reforçando que a mensuração deve estar conectada à governança e às rotinas operacionais, sob risco de se tornar mero procedimento formal (Mwesiumo, Similä, Langseth, 2025). Assim, instrumentos de apoio bem desenhados sustentam tanto a eficiência quanto a integridade, na medida em que permitem evidenciar conformidade, documentar o monitoramento e reduzir espaço para oportunismo do fornecedor (Neves; Gasparetto, 2022).

2.6 Colaboração e gestão do conhecimento na fiscalização: aprendizagem contratual, repositórios e comunidades de prática

Os desafios de capacitação, insegurança e ausência de orientações institucionais relatados em estudos sobre fiscalização em universidades federais apontam que o problema não é apenas individual, mas organizacional, envolvendo carência de mecanismos de aprendizagem e compartilhamento de conhecimento, como manuais atualizados, bases de dúvidas frequentes, modelos padronizados e canais permanentes de suporte (Silveira; Lima, 2025; Silva; Almeida; Sanabio, 2025).

Quando a fiscalização depende de conhecimento tácito disperso, a rotatividade de fiscais e a sobrecarga operacional tendem a produzir descontinuidade, decisões inconsistentes e registros incompletos, reduzindo a capacidade do órgão de sustentar evidências auditáveis ao longo do tempo (Barbosa et al., 2024; Pires, 2020). Nesse cenário, a colaboração organizada, por meio de repositórios internos e redes de apoio, atua como infraestrutura de governança, pois preserva memória institucional e reduz assimetrias entre unidades e fiscais (Lei nº 14.133/2021; Almeida, 2024).

A literatura de gestão do conhecimento no setor público sustenta que comunidades de prática e mecanismos colaborativos podem fortalecer aprendizagem e padronização, transformando experiências recorrentes de execução e fiscalização em orientações reutilizáveis e em melhoria contínua (Karpen et al., 2019).

Ao articular repositórios, modelos e rotinas a espaços de troca entre fiscais, gestores, jurídico e controle interno, cria-se uma dinâmica de “aprendizagem contratual” capaz de reduzir retrabalho, aumentar consistência na aplicação de sanções e elevar a qualidade do monitoramento, especialmente em contratos com maior risco trabalhista e operacional (Mota; Monteiro, 2020; Harun, 2025). Assim, a proposição de uma rede colaborativa interna, ancorada em instrumentos padronizados e curadoria de conhecimento, conecta-se diretamente às

fragilidades empíricas já descritas e à exigência normativa contemporânea de governança, planejamento e fiscalização estruturada (Silveira; Lima, 2025; Lei nº 14.133/2021).

2.7 Modelagem de processos: fundamentos e ferramentas aplicáveis

Embora o ordenamento jurídico estabeleça normas detalhadas para a execução contratual, a efetividade da fiscalização depende, em grande medida, da organização das rotinas operacionais e da clareza dos procedimentos adotados pelas instituições públicas. Nas Instituições Federais de Ensino Superior, a fiscalização contratual caracteriza-se pela atuação de múltiplos atores e pela descentralização das atividades, o que pode resultar em práticas heterogêneas, dependência de conhecimento tácito e fragilidade da memória institucional, especialmente diante da rotatividade de servidores e da designação temporária de fiscais e gestores de contratos (Ture, 2022; Dantas et al., 2023; Silveira; Lima, 2025).

Nesse contexto, a modelagem de processos, no âmbito da Gestão por Processos (Business Process Management – BPM), consiste em um conjunto de métodos e técnicas voltados à identificação, análise, representação e melhoria dos processos organizacionais, com vistas ao aprimoramento do desempenho institucional. No setor público, o BPM tem sido adotado não apenas como instrumento de eficiência administrativa, mas também como mecanismo de fortalecimento da governança, da transparência e do controle das atividades estatais (Amoras, 2023; Miranda; Nesello, 2022).

A aplicação do BPM em organizações públicas ocorre em um ambiente fortemente normatizado, marcado pela multiplicidade de atores e pela necessidade de observância aos princípios da legalidade e da accountability. Nesse cenário, a modelagem de processos permite representar de forma estruturada as atividades, os responsáveis, as decisões e os fluxos de informação que compõem o trabalho organizacional. Ao tornar explícitas práticas frequentemente implícitas, a gestão por processos contribui para a padronização das rotinas, a clarificação de responsabilidades e a criação de condições para a análise crítica e a melhoria sistemática dos processos de gestão e fiscalização de contratos, reduzindo ambiguidades e riscos operacionais (Ture, 2022; Cordeiro, 2024).

Dada a complexidade e transversalidade da gestão e da fiscalização de contratos administrativos, o BPM mostra-se especialmente adequado para esse contexto, ao possibilitar uma visão sistêmica das atividades envolvidas e de suas inter-relações. A modelagem favorece a identificação de gargalos, sobreposições e lacunas de controle, além de subsidiar o redesenho de processos mais aderentes às exigências normativas e às necessidades institucionais (Amoras,

2023; Miranda; Nesello, 2022). Assim, a adoção da gestão por processos na fiscalização contratual contribui para alinhar as rotinas operacionais às diretrizes legais e organizacionais, criando bases mais sólidas para a padronização documental, a rastreabilidade das decisões e a melhoria contínua das práticas administrativas nas Instituições Federais de Ensino Superior.

Metodologicamente, a modelagem de processos no âmbito do BPM costuma iniciar-se pelas abordagens AS IS e TO BE, por permitirem a análise comparativa entre a forma como os processos são executados na prática e a forma como se pretende que sejam realizados após intervenções de melhoria. Essa abordagem possibilita que as organizações, especialmente no setor público, transitem de contextos marcados por práticas informais, fragmentadas e pouco documentadas para fluxos de trabalho padronizados, racionalizados e aderentes às exigências legais e institucionais (Amoras, 2023; Ture, 2022; Miranda; Nesello, 2022).

Na prática, inicia-se pela modelagem AS IS, cuja finalidade é documentar o estado atual do processo, descrevendo de forma sistemática como as atividades são efetivamente executadas no cotidiano organizacional. Essa etapa envolve o levantamento sequencial das tarefas, a identificação dos atores envolvidos, dos fluxos de informação e dos pontos de decisão, incluindo práticas que frequentemente se desenvolvem de maneira informal ou apenas por meio de orientações verbais (Ture, 2022; Souza, 2023).

Ao tornar visível essa realidade operacional por meio de representações formais, a modelagem AS IS possibilita a compreensão integrada do processo e evidencia fragilidades como sobreposição de responsabilidades, ausência de registros, redundâncias, gargalos operacionais e lacunas de controle, aspectos recorrentes nos processos de gestão e fiscalização de contratos administrativos (Ture, 2022; Souza, 2023).

Entre os modelos AS IS e TO BE, insere-se uma etapa analítica fundamental, na qual o processo mapeado é submetido a uma avaliação crítica à luz das melhores práticas e do arcabouço normativo vigente. No contexto da fiscalização contratual, essa análise permite confrontar a realidade observada com dispositivos legais e normativos, como a Instrução Normativa nº 05/2017 e a Lei nº 14.133/2021, identificando desvios de conformidade, riscos jurídicos e pontos vulneráveis à responsabilização administrativa ou subsidiária. Essa fase funciona como uma ponte entre o diagnóstico e a proposição de melhorias, ao possibilitar a identificação das causas estruturais das falhas observadas e orientar decisões fundamentadas sobre o redesenho dos processos (Cordeiro, 2024; Miranda; Nesello, 2022).

A modelagem TO BE, por sua vez, representa o estado futuro desejado do processo, incorporando ajustes, padronizações e mecanismos de controle destinados a corrigir as fragilidades identificadas no AS IS. No setor público, esse redesenho não se limita à busca por

eficiência operacional, mas prioriza a conformidade legal, a clareza na definição de papéis e a segurança jurídica dos agentes envolvidos. O modelo TO BE resulta, assim, em fluxos mais detalhados e formalizados, capazes de orientar de forma objetiva a atuação de gestores e fiscais de contratos, reduzindo a dependência do conhecimento individual e promovendo maior previsibilidade e uniformidade das práticas administrativas (Amoras, 2023; Cordeiro, 2024).

A partir desse diagnóstico e redesenho, a modelagem TO BE deve orientar a construção de instrumentos de apoio documental à fiscalização, como fluxogramas, checklists, manuais e procedimentos operacionais padronizados. Esses instrumentos contribuem para a padronização das rotinas, para a definição objetiva de responsabilidades e para o fortalecimento da rastreabilidade e do controle das ações de fiscalização, ao estabelecer registros mínimos e evidências documentais necessárias ao acompanhamento da execução contratual (Souza, 2023; Amoras, 2023).

Para que os processos e instrumentos derivados da modelagem sejam efetivos, é essencial que sejam compreensíveis para usuários com diferentes níveis de conhecimento técnico. Nesse sentido, a clareza do processo desenhado depende não apenas da notação utilizada, mas também de escolhas de desenho que reduzam o esforço cognitivo, como a padronização da nomenclatura das atividades, a organização coerente das responsabilidades e a explicitação dos critérios de decisão (Souza, 2023; ABPMP, 2019). Ademais, a escolha das ferramentas deve estar alinhada aos objetivos do projeto e à capacidade institucional de manutenção dos artefatos produzidos, uma vez que modelos e guias que não são atualizados tendem a perder rapidamente sua utilidade prática.

Dessa forma, a utilização da modelagem de processos consolida-se como estratégia relevante para ampliar a capacidade institucional de promover melhorias contínuas nas práticas administrativas, ao subsidiar a construção de instrumentos de apoio documental, o aperfeiçoamento da padronização de procedimentos, o fortalecimento da rastreabilidade das decisões, a redução de riscos operacionais e o desenvolvimento de uma atuação mais integrada entre os agentes envolvidos na gestão e fiscalização de contratos administrativos.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo apresenta, de forma detalhada e encadeada, o percurso metodológico adotado para atender aos objetivos do estudo. A exposição está estruturada em seis seções. Primeiro, caracteriza-se o tipo de pesquisa e a abordagem metodológica. Em seguida, justifica-se a estratégia de investigação.

Na sequência, descrevem-se as técnicas de coleta de dados e as respectivas fontes, explicitando como cada técnica se articula aos objetivos específicos. Depois, define-se a unidade de análise e explicam-se os procedimentos de análise dos dados, incluindo o tratamento complementar de informações quantitativas. Por fim, registram-se as questões éticas que orientam a condução do estudo.

3.1 Caracterização do estudo

A pesquisa é descritiva e aplicada. O caráter descritivo decorre da necessidade de compreender como a gestão e a fiscalização de contratos administrativos se organizam na prática institucional, com atenção às rotinas, aos atores envolvidos, aos instrumentos utilizados e às fragilidades que podem afetar a eficiência e a transparência da execução contratual. Essa descrição não se limita a enumerar procedimentos, pois busca explicitar como eles se articulam e quais pontos do processo tendem a gerar lacunas de registro, inconsistências e dificuldades operacionais no acompanhamento do contrato.

O estudo também se enquadra como aplicado por estar orientado à solução de um problema concreto: a ausência de um modelo estruturado de apoio documental que oriente a fiscalização de contratos na UFAL. Nesse sentido, o produto técnico esperado é um modelo de apoio documental que forneça diretrizes para a criação de fluxos, checklists e outros instrumentos de controle, concebido para reduzir variabilidade procedimental, ampliar a rastreabilidade das ações fiscalizatórias e fortalecer a transparência e a eficiência institucional na gestão contratual.

A abordagem é qualitativa, com uso complementar de dados quantitativos. A opção pela abordagem qualitativa é adequada porque o objeto investigado envolve práticas, decisões, interpretações normativas e arranjos organizacionais que dependem do contexto e das interações entre unidades e agentes. Já os dados quantitativos têm função de apoio, ao permitir caracterizar o cenário contratual, contextualizar achados e reforçar inferências, sem substituir a interpretação qualitativa.

3.2 Estratégia de pesquisa

A estratégia de pesquisa adotada é o estudo de caso, por permitir examinar em profundidade um fenômeno contemporâneo inserido em contexto real e institucionalmente situado. Embora a fiscalização de contratos seja uma obrigação transversal na Administração Pública, sua operacionalização assume particularidades conforme estrutura organizacional, cultura administrativa, fluxos internos, capacidades disponíveis e maturidade de instrumentos de controle. Assim, investigar a UFAL como caso possibilita compreender como a fiscalização é praticada, quais são os pontos críticos do processo e de que forma instrumentos de apoio podem ser desenhados para produzir evidências consistentes.

O estudo concentra-se na UFAL com o propósito de compreender a forma como a instituição estrutura a fiscalização contratual, distribui responsabilidades, organiza registros e disponibiliza instrumentos de apoio aos gestores e fiscais. A escolha do estudo de caso também se justifica por sustentar a passagem do diagnóstico para a proposição do modelo de apoio documental, uma vez que sua elaboração depende de entendimento fino dos fluxos e das necessidades práticas dos agentes envolvidos, além da compatibilização com exigências normativas e recomendações de controle.

3.3 Coleta de dados

A coleta de dados combina duas técnicas, articuladas aos objetivos específicos: levantamento documental e entrevistas semiestruturadas. A combinação é necessária porque o objeto envolve, simultaneamente, registros formais e percepções dos atores responsáveis pela execução e pelo controle.

Enquanto os documentos evidenciam o que está previsto, formalizado e rastreável nos instrumentos institucionais, as entrevistas permitem compreender como a fiscalização é efetivamente exercida no cotidiano, quais dificuldades os agentes enfrentam e como interpretam as normas e os instrumentos disponíveis. As duas fontes se complementam ao revelar, de perspectivas distintas, o mesmo fenômeno: a distância entre o que o marco normativo e os documentos contratuais exigem e o que os fiscais conseguem operacionalizar na prática.

Quadro 3 — Objetivos X Técnicas de coleta de dados X Entrega vinculada

Objetivo específico (versão aprimorada)	**Teoria/conceitos que sustentam**	**Referências (últimos 5 anos) com DOI verdadeiro**	**Coleta de dados (evidências)**	**Análise dos dados**	**Entrega vinculada**
Analisar a legislação, os normativos internos e as orientações dos órgãos de controle sobre fiscalização de contratos na administração pública.	Capacidade de gestão e eficiência em contratos; monitoramento e desempenho; transparência e controle de execução.	Foged (2025), DOI: 10.1080/09540962.2025.2574499. Tátrai et al. (2024), DOI: 10.24193/tras.71E.5. Changalima et al. (2023), DOI: 10.1108/IRJMS-04-2022-0039.	Entrevistas semiestruturadas com fiscais/gestores; análise documental de relatórios, termos de referência, notificações, registros de ocorrências; questionário breve para priorização de dificuldades.	Análise temática das entrevistas e documentos; estatística descritiva para frequências/prioridades	Matriz de dificuldades por etapa do processo e por tipo de risco, com evidências e impactos.
Mapear o processo de fiscalização de contratos na UFAL, com foco em rotinas e documentos de suporte ao acompanhamento e ao registro da execução.	Digitalização e sistemas internos de suporte ao ciclo de contratação; gestão baseada em dados e indicadores; criação de valor em compras públicas.	OECD (2023), DOI: 10.1787/45667d2f-en. Malacina et al. (2022), DOI: 10.1016/j.pursup.2021.100745. Guenduez et al. (2025), DOI: 10.1016/j.respol.2025.105274.	Levantamento e checklist dos documentos atualmente usados; oficina rápida de mapeamento com fiscais/gestores; coleta de exemplos reais (com anonimização).	Modelagem do fluxo (AS-IS) e identificação de pontos de controle; análise de lacunas documentais (o que existe vs. o que é necessário).	Mapa do processo de fiscalização (AS-IS) + inventário categorizado de documentos por etapa e finalidade.
Elaborar um guia documental de fiscalização de contratos na UFAL, com fluxos, checklists e indicadores para padronização e controle**.**	Governança e desenho de arranjos de *accountability*; gestão de riscos em compras públicas; *compliance* e integridade; monitoramento de desempenho contratual.	Brocke et al. (2024), DOI: 10.1093/ppmgov/gvae012. Mwalukasa & Sallwa (2024), DOI: 10.16930/2237-766220243497. Souza & Pereira (2025), DOI: 10.55689/rcpjm.2025.13.009. Tátrai et al. (2024), DOI: 10.24193/tras.71E.5. OECD (2023), DOI: 10.1787/45667d2f-en.	Co-design do instrumento com com fiscais experientes; piloto em 1 a 2 contratos.	Validação qualitativa (clareza, completude, aplicabilidade) e ajustes iterativos; análise do piloto por aderência ao fluxo, tempo de uso e problemas detectados; consolidação de indicadores e sua fórmula.	Checklist padronizado + fluxo TO-BE + conjunto de indicadores (com definição, fonte de dados, periodicidade e responsável).
Disponibilizar o guia em ambiente colaborativo interno para acesso, compartilhamento	Comunidades de prática e compartilhamento de conhecimento;	Jørgensen et al. (2021), DOI: 10.1108/vjikms-08-2019-0115. Hallberg (2025), DOI: 10.1108/JOPP-11-	Publicação em repositórios (intranet); encontros curtos	Análise temática do feedback; análise descritiva de métricas de acesso/adoção; síntese de	Guia final institucional, repositório organizado e protocolo de atualização

e atualização institucional.	aprendizagem contratual; desenho organizacional para aprendizagem em compras públicas.	2024-0123. Selviaridis & Uyarra (2025), DOI: 10.1016/j.respol.2025.105335.	mensais com fiscais (comunidade de prática); coleta de feedback e métricas de acesso/uso.	melhorias e versão final.	contínua do instrumento.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

3.3.1 Descrição das técnicas

O levantamento documental abrangeu os documentos que integram os processos dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra disponíveis no SIPAC e no sítio institucional da UFAL: termos de referência, instrumentos contratuais, termos aditivos, planilhas de custos e formação de preços, matrizes de risco e portarias de designação. Complementarmente, foram analisados os instrumentos institucionais de orientação à fiscalização disponibilizados pela UFAL, como o manual de gestão e fiscalização de contratos, os modelos de relatório circunstanciado e as normas internas de regência. O levantamento permitiu reconstruir como o processo de fiscalização se encontra formalmente estruturado, identificar o que está previsto em cada instrumento e verificar a aderência dos documentos ao arcabouço normativo aplicável. A análise não se restringe à verificação da existência dos documentos, mas examina seu conteúdo e qualidade, identificando o que está presente e adequado, presente mas incompleto ou inadequado, ausente ou não aplicável. Vale lembrar que a ausência de um documento no SIPAC não equivale à sua inexistência, uma vez que o documento pode ter sido produzido sem ser formalmente juntado ao processo eletrônico; quando essa hipótese se mostrou pertinente, ela foi anotada e remetida à triangulação com as entrevistas.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com gestores e fiscais designados para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra ativos na UFAL. O universo de potenciais participantes compreendia 16 gestores e 33 fiscais, totalizando 48 servidores distintos, uma vez que um deles figura simultaneamente nas duas listas, por acumular as funções em contratos diferentes. O objetivo inicial era entrevistar a totalidade desse universo. A coleta foi realizada entre 4 de maio e 28 de julho de 2026, período que coincidiu com movimento de greve na instituição. Ao final, foram realizadas 23 entrevistas, correspondentes a 47,9% do universo. Entre os servidores contatados, um recusou expressamente a participação, um informou indisponibilidade de tempo e os demais não retornaram o contato. A composição da amostra

efetiva contempla as quatro figuras de fiscalização previstas no Decreto nº 11.246/2022: 6 gestores de contrato, 2 fiscais técnicos, 5 fiscais administrativos e 10 fiscais setoriais.

Todas as entrevistas foram conduzidas por videoconferência, com consentimento registrado por gravação autorizada, e posteriormente sistematizadas em fichas individuais padronizadas. O roteiro, estruturado em quatro blocos temáticos, está descrito na seção 3.3.4 e reproduzido no Apêndice desta dissertação. Os relatos são apresentados de forma agregada e anonimizada, identificados por códigos que preservam apenas o perfil do entrevistado, sendo GC para gestores de contrato, FT para fiscais técnicos, FA para fiscais administrativos e FS para fiscais setoriais, sem qualquer elemento de identificação pessoal. A designação por código considera a função predominante registrada em portaria, ainda que parte dos participantes acumule mais de uma atribuição, situação registrada e analisada no Capítulo 4.

O recorte temporal da análise documental priorizou o período posterior à Lei nº 14.133/2021, com atenção à transição e às medidas institucionais de adaptação, uma vez que mudanças de governança, planejamento e fiscalização tendem a repercutir diretamente nos registros e rotinas de acompanhamento contratual.

3.3.2 Critérios de amostragem e recorte do objeto empírico

Em pesquisas qualitativas de estudo de caso, a seleção dos elementos empíricos a serem investigados em profundidade não obedece à lógica probabilística da representatividade estatística, mas à lógica intencional da relevância analítica. A amostragem intencional, ou proposital, orienta a escolha com base em critérios substantivos que permitam iluminar as dimensões mais significativas do fenômeno investigado, com vistas a produzir compreensão densa e teoricamente informada (Neves; Gasparetto, 2022; Silva; Silva, 2025).

Nessa perspectiva, o presente estudo não se propõe a investigar a totalidade dos contratos administrativos ativos na UFAL, mas concentra sua análise empírica nos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra. Esse recorte não é arbitrário: decorre diretamente da aplicação da lente de gestão de riscos ao portfólio contratual da instituição, conforme discutido na seção 2.3.4, e é sustentado por três ordens de justificativa: teórica, normativa e empírica.

Do ponto de vista teórico, a aplicação das perspectivas de Miranda, Santos e Almeida (2019) ao portfólio de contratos ativos da UFAL, sistematizada no Quadro 1, evidencia que os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra são a única categoria em que as quatro dimensões de risco fiscalizatório, financeira, operacional, trabalhista e previdenciária, e

socioambiental, se manifestam simultaneamente e com máxima intensidade. A perspectiva operacional merece destaque especial nesse contexto: esses contratos exigem uma estrutura de fiscalização significativamente mais ampla do que as demais categorias, composta obrigatoriamente por gestor do contrato, fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscais setoriais e fiscalização pelo público usuário, nos termos da IN nº 05/2017 e do Decreto nº 11.246/2022.

Na UFAL, o universo de servidores designados para essa função nos contratos de mão de obra exclusiva compreende 16 gestores e 33 fiscais, totalizando 48 servidores distintos, entre titulares e substitutos, distribuídos pelos diferentes campi e unidades da instituição. Essa multiplicidade de agentes, embora necessária para cobrir a dispersão geográfica dos serviços pelos campi, introduz um risco adicional de decisões divergentes ou interpretações conflitantes das normas contratuais, especialmente na ausência de procedimentos padronizados.

Acresce-se que o pagamento desses contratos é realizado mensalmente, o que impõe a repetição sistemática de um ciclo extenso de verificações, frequência de pessoal, encargos previdenciários, documentos trabalhistas, relatórios de ocorrências, a cada mês de vigência. A recorrência periódica desse volume de procedimentos, sem instrumentos de apoio consolidados, amplia de forma expressiva o risco de erros, omissões e inconsistências acumuladas.

Enquanto os demais tipos de contrato apresentam perfis de risco parciais, concentrados em uma ou duas perspectivas, os contratos de mão de obra dedicada acumulam todos os vetores de complexidade ao mesmo tempo, o que os torna o objeto privilegiado para investigar os desafios práticos da fiscalização e as lacunas documentais que comprometem o controle institucional.

Do ponto de vista normativo, o próprio arcabouço jurídico reconhece a singularidade dessas contratações ao dedicar-lhes dispositivos específicos que não se aplicam às demais categorias. A Instrução Normativa nº 05/2017 prevê, exclusivamente para esses contratos, a estrutura de fiscalização com fiscal administrativo dedicado ao acompanhamento de obrigações trabalhistas e previdenciárias, além de instrumentos como a Conta Vinculada e o Pagamento por Fato Gerador como mecanismos de mitigação do risco de inadimplemento.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 121, estabelece a responsabilidade solidária da Administração pelos encargos previdenciários e subsidiária pelos encargos trabalhistas exclusivamente nesse regime, convertendo qualquer falha de fiscalização em risco jurídico direto para a instituição. Essa densidade normativa específica implica uma carga de obrigações mensais de verificação, guias de FGTS, holerites, certidões de regularidade, controle de frequência, que não possui equivalente em nenhuma outra categoria contratual.

Do ponto de vista empírico, os dados da lista de contratos ativos da UFAL confirmam que essa categoria, embora numericamente menor que as demais, com 14 contratos ativos em um portfólio de 153, abrange exatamente os serviços essenciais ao funcionamento cotidiano da universidade: limpeza e conservação em todos os campi, vigilância patrimonial em Maceió, Arapiraca, Sertão e unidades dispersas, manutenção predial com fornecimento simultâneo de materiais, transporte e motoristas, apoio administrativo, serviços ambientais especializados e fornecimento de refeições nos restaurantes universitários. São serviços ininterruptos, distribuídos por múltiplos locais de execução, fiscalizados por servidores designados nas próprias unidades, configuração que eleva a exigência de padronização e rastreabilidade dos registros.

A magnitude dos passivos judiciais trabalhistas identificados, ao menos 342 processos com a expressão "responsabilidade subsidiária" no Tribunal Regional do Trabalho de Alagoas, reforça empiricamente que é nessa categoria que as fragilidades da fiscalização produzem consequências institucionais mais graves.

Esse conjunto de justificativas alinha-se ao entendimento consolidado na literatura sobre fiscalização contratual em IFES. Silva (2025), ao investigar a atuação de fiscais na Universidade Federal do Tocantins, optou por aprofundar o estudo em um único contrato de vigilância patrimonial com dedicação exclusiva, fundamentando essa escolha na maior complexidade das atividades de gestão e fiscalização envolvendo obrigações trabalhistas e previdenciárias. Faria et al. (2024), ao proporem um procedimento sistemático de gestão de riscos no Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais, delimitaram seu escopo exatamente aos contratos de cessão de mão de obra, reconhecendo a centralidade dessa categoria para a composição do orçamento de custeio e a gravidade dos riscos associados à sua execução.

Assim, a amostra intencional desta pesquisa é composta pelos contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra ativos na UFAL, os quais concentram o maior nível de risco fiscalizatório, a maior densidade de obrigações normativas e a maior exposição institucional a responsabilizações. Esse recorte não pretende esgotar a diversidade do portfólio contratual da UFAL, mas sim proporcionar a profundidade analítica necessária para diagnosticar as lacunas do processo de fiscalização e fundamentar a construção de um modelo de apoio documental que seja, ao mesmo tempo, tecnicamente robusto e praticamente aplicável ao contexto institucional.

3.3.3 Análise documental: tipos de documentos, critérios de seleção e procedimento de codificação

O levantamento documental constitui técnica central desta pesquisa, pois permite reconstruir como a fiscalização contratual vem sendo formalmente conduzida na UFAL, identificar quais evidências têm sido produzidas ao longo da execução e confrontar as práticas registradas com as exigências normativas vigentes. Diferentemente das entrevistas, que captam percepções e interpretações dos agentes, os documentos oferecem rastros objetivos das ações praticadas, ou da ausência delas, funcionando como fonte privilegiada para o diagnóstico das lacunas documentais que fundamentam o problema de pesquisa.

a) Tipos de documentos e fontes de acesso.

O corpus documental abrangeu quatro grupos de fontes. O primeiro grupo é composto por documentos normativos e contratuais dos 14 contratos com dedicação exclusiva de mão de obra: termos de referência, instrumentos contratuais, termos aditivos, planilhas de custos e formação de preços e matrizes de risco, acessados por meio do SIPAC.

O segundo grupo é formado pelas portarias de designação de gestores e fiscais, também acessadas pelo SIPAC. Quanto a outros registros da fase de execução, como relatórios mensais de acompanhamento, notificações à contratada, registros de ocorrências e aplicações de sanções, a análise constatou que não estão sendo sistematicamente lançados nos sistemas institucionais disponíveis, o que constitui, em si, um achado relevante sobre as lacunas documentais da fiscalização contratual na UFAL, confirmado nas entrevistas.

O terceiro grupo reúne os instrumentos institucionais de orientação à fiscalização disponibilizados pela UFAL: o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, os modelos de relatório circunstanciado técnico e administrativo e as normas internas de regência, notadamente a Portaria GR nº 944/2017, revogada pela Portaria GR nº 162/2026, e a Instrução Normativa nº 05/2024-PROGINST.

O quarto grupo é composto por normas e orientações externas de referência, incluindo a Lei nº 14.133/2021, a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 e o Decreto nº 11.246/2022.

b) Critérios de seleção dos documentos.

A inclusão de documentos no corpus obedeceu a três critérios cumulativos. O primeiro é a pertinência temática, ou seja, relação direta com as rotinas de gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra com dedicação exclusiva.

O segundo é o recorte temporal, com prioridade para documentos produzidos ou vigentes a partir de 1º de janeiro de 2024, data de revogação definitiva da Lei nº 8.666/1993 e entrada em vigor plena da Lei nº 14.133/2021, sem prejuízo da análise de documentos anteriores quando necessários para compreender a transição normativa ou a evolução das práticas.

O terceiro critério é a acessibilidade institucional, restringindo-se a documentos disponíveis no SIPAC, no Contratos.gov.br ou no portal institucional da UFAL, de modo a assegurar rastreabilidade e respeitar as políticas de acesso à informação. Documentos que contêm dados pessoais identificáveis foram tratados com anonimização, conforme os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), preservando apenas as informações necessárias à análise.

c) Procedimento de extração e organização.

Os documentos foram analisados por meio de uma planilha estruturada em seis blocos analíticos: estrutura do Termo de Referência e do contrato (Bloco A), obrigações trabalhistas e previdenciárias (Bloco B), designação e equipe de fiscalização (Bloco C), instrumentos de controle previstos (Bloco D), gestão de riscos (Bloco E) e repactuações e aditivos (Bloco F), cada qual composto por critérios específicos avaliados segundo quatro situações possíveis: presente e adequado, presente mas inadequado ou incompleto, ausente e não aplicável.

O conjunto das avaliações de cada contrato determinou seu nível geral de completude documental, segundo uma lógica de ponderação que atribui peso maior aos blocos diretamente associados ao risco de responsabilização institucional.

A planilha não se destinou ao inventário de documentos avulsos de fiscalização, pois tais registros não foram localizados de forma sistemática nos sistemas institucionais, conforme registrado no segundo grupo de fontes acima. Sua função foi analítica: examinar os instrumentos formais de cada contrato e aferir sua aderência ao arcabouço normativo aplicável. Os resultados foram complementados por fichas individuais por contrato, reproduzidas nos Apêndices, e por uma Matriz Comparativa que sintetiza os achados do portfólio.

d) Categorias analíticas e procedimento de codificação.

A codificação dos documentos seguirá uma lógica mista, combinando categorias definidas a priori, derivadas do referencial teórico e dos objetivos do estudo, com categorias emergentes, identificadas ao longo da leitura do material. As categorias a priori são:

- arcabouço normativo aplicável, que agrupa referências legais e regulamentares acionadas nos documentos; arranjo institucional e distribuição de papéis, que registra como as responsabilidades de gestão e fiscalização são formalizadas nas portarias e contratos;
- práticas e instrumentos de fiscalização efetivamente utilizados, que identifica quais verificações, registros e rotinas aparecem documentadas;
- evidências e registros produzidos, que mapeia o que está sendo formalmente documentado ao longo da execução contratual; e
- lacunas documentais e riscos recorrentes, que sinaliza ausências, inconsistências e situações de vulnerabilidade identificadas nos documentos analisados.

Categorias emergentes puderam ser criadas quando o material revelou dimensões não previstas a priori, seguindo o princípio de exaustividade e exclusividade mútua preconizado pela análise de conteúdo. A codificação foi realizada diretamente na planilha de controle, com registro do código atribuído a cada trecho ou documento, permitindo rastreabilidade entre o material empírico e as categorias analíticas que sustentarão os resultados.

3.3.4 Roteiros de entrevistas: estrutura e articulação com os objetivos

As entrevistas semiestruturadas foram conduzidas a partir de um roteiro único, organizado em quatro blocos temáticos sequenciais, aplicado de forma diferenciada conforme o perfil do participante.

Para gestores de contrato, foram exploradas questões relativas à organização geral da fiscalização e à visão sistêmica do processo; para fiscais técnicos, administrativos e setoriais, o foco recaiu sobre as rotinas operacionais cotidianas, as dificuldades práticas do acompanhamento e as lacunas documentais vivenciadas na execução.

Embora os dois grupos integrem o mesmo processo de fiscalização contratual, ocupam posições distintas no arranjo institucional, e a combinação de suas perspectivas permite confrontar o que é formalmente previsto com o que é efetivamente praticado.

O Bloco I reúne questões de identificação e perfil do participante, com função dupla: contextualizar as respostas subsequentes e caracterizar o universo de agentes envolvidos na fiscalização contratual da UFAL. O bloco abrange cargo, tempo de instituição, função exercida, experiência na atividade, número de contratos fiscalizados, acúmulo de atribuições, percepção de sobrecarga, recebimento de gratificação, faixa etária, escolaridade, formação acadêmica e forma de aceitação da nomeação. O item 7 do bloco indaga especificamente se o participante possui portaria de designação devidamente formalizada e publicada no Boletim de Pessoal da instituição, dado diretamente articulado à análise documental das designações.

O Bloco II aborda o processo de fiscalização tal como é exercido na prática: a organização da rotina, os documentos produzidos ou analisados periodicamente, a disponibilidade e o uso de instrumentos institucionais padronizados, a capacitação recebida antes de assumir a função, a participação na elaboração do Termo de Referência e o grau em que essa participação foi efetiva, o acesso aos documentos do contrato no momento da designação, as práticas de conferência das obrigações trabalhistas e previdenciárias, e a ciência do agente sobre seus próprios direitos, deveres e limites de responsabilização. Esse bloco constitui a principal fonte de dados para o mapeamento do processo.

O Bloco III explora as dificuldades, os riscos e as lacunas identificados pelos próprios agentes: o nível de preparo autodeclarado e o domínio da legislação pertinente, as maiores dificuldades enfrentadas no cotidiano, os aspectos percebidos como mais complexos na fiscalização de contratos com dedicação exclusiva, os procedimentos adotados diante de irregularidades, a percepção sobre mudanças decorrentes da Lei nº 14.133/2021, a avaliação das capacitações oferecidas pela instituição, a necessidade de atualização permanente e as consequências percebidas de uma fiscalização ineficiente.

O Bloco IV, prospectivo, orienta-se para sugestões de melhoria: as ações mais urgentes que a UFAL deveria adotar, a percepção sobre a utilidade de instrumentos padronizados, a importância e o formato ideal da capacitação contínua, e as competências que um bom fiscal deve reunir. O bloco encerra-se com espaço aberto para que o participante acrescente informações não contempladas nas perguntas anteriores.

O Quadro 4 apresenta a correspondência entre os blocos do roteiro e os objetivos específicos da pesquisa.

Quadro 4 — Correspondência entre os blocos dos roteiros de entrevista e os objetivos específicos da pesquisa

Bloco	Temática central	Objetivo específico atendido
I	Perfil e trajetória do participante, incluindo	OE1 — Analisar o arranjo institucional e a distribuição de papéis na fiscalização contratual

	formalização da designação	
II	Organização atual da fiscalização, instrumentos e fluxos	OE2 — Mapear o processo de fiscalização na UFAL, identificando rotinas, documentos e lacunas
III	Dificuldades, riscos e fragilidades identificadas pelos agentes	OE2 (dimensão diagnóstica); OE3 — Subsidiar a construção do modelo com evidências sobre falhas e vulnerabilidades
IV	Perspectivas de melhoria e necessidades de padronização	OE3 — Construir o modelo de apoio documental; OE4 — Subsidiar diretrizes para o ambiente colaborativo

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

O roteiro combina questões fechadas, com alternativas predefinidas, e questões abertas, exploradas de forma flexível conforme o perfil e a experiência do participante. As respostas fechadas foram tabuladas para apuração de frequências e percentuais, e as respostas abertas foram sintetizadas em terceira pessoa em fichas individuais padronizadas, preservando o conteúdo substantivo do relato sem transcrição literal.

Nos casos em que a alternativa assinalada divergiu da narrativa aberta do mesmo participante, prevaleceu a alternativa registrada, e a divergência, quando analiticamente relevante, foi anotada e retomada na apresentação dos resultados.

As sínteses foram posteriormente codificadas segundo um livro de códigos construído a partir das categorias a priori do estudo e das categorias emergentes identificadas na leitura do material, permitindo agrupar os relatos por eixo temático e rastrear cada achado aos participantes que o mencionaram.

O roteiro na íntegra consta no Apêndice desta dissertação.

3.4 Unidade de análise

A unidade de análise é a Universidade Federal de Alagoas (UFAL), instituição federal de ensino superior vinculada ao Ministério da Educação, com estrutura multicampi no estado de Alagoas. A UFAL possui um conjunto expressivo de contratos administrativos associados ao funcionamento acadêmico e administrativo, em especial contratos de serviços continuados, o que torna o ambiente institucional adequado para compreender desafios recorrentes de fiscalização e para propor instrumentos padronizados de apoio documental.

3.5 Procedimentos para análise dos dados

Os dados qualitativos provenientes de documentos e entrevistas foram analisados por análise de conteúdo, com leitura sistemática e categorização orientada pelos objetivos e pelo referencial teórico. A análise seguiu um fluxo em três movimentos encadeados.

Primeiro, foi realizada a organização do corpus, com definição do que compõe o material analisável e leitura inicial para familiarização. Em seguida, ocorreu a codificação e a categorização, combinando categorias definidas a priori com categorias emergentes do material. Por fim, foi conduzida a etapa interpretativa, articulando os achados empíricos ao referencial teórico e aos objetivos do estudo, com construção de sínteses que explicam fragilidades, boas práticas e necessidades de padronização.

De modo complementar, informações quantitativas que auxiliam a caracterização do cenário contratual foram tratadas por estatística descritiva simples, com organização em planilhas e apresentação em frequências, percentuais e medidas centrais quando pertinentes. Esses dados foram utilizados como suporte à análise qualitativa, especialmente para contextualizar volume de contratos, natureza dos objetos, distribuição de responsabilidades e outros aspectos que ajudem a interpretar o grau de complexidade fiscalizatória.

Com base nos objetivos e na estrutura do referencial teórico, as categorias iniciais de análise incluíram: arcabouço normativo aplicável; arranjo institucional e distribuição de papéis; práticas e instrumentos de fiscalização; evidências e registros produzidos; lacunas e riscos recorrentes; iniciativas e boas práticas comparáveis; e requisitos para padronização documental. Essas categorias orientaram tanto os instrumentos de coleta quanto a forma de apresentação dos resultados, garantindo rastreabilidade entre objetivos, dados coletados e conclusões.

3.5.1 Operacionalização da abordagem AS-IS/TO-BE

A modelagem de processos no âmbito deste estudo é operacionalizada por meio da abordagem AS-IS/TO-BE, estratégia metodológica consolidada no campo do Business Process Management (BPM) que permite analisar comparativamente a forma como os processos são executados na prática e a forma como se pretende que sejam realizados após intervenções de melhoria (Amoras, 2023; Vital, 2022 apud Amoras, 2023).

Essa abordagem foi escolhida por sua capacidade de estruturar, de forma encadeada, o diagnóstico do processo atual, a análise crítica de suas fragilidades e a proposição de um modelo futuro mais aderente às exigências normativas e às necessidades institucionais, constituindo, assim, a espinha dorsal metodológica que conecta os objetivos específicos ao produto técnico desta dissertação.

A operacionalização ocorre em três etapas sequenciais e interdependentes, descritas a seguir.

- **Etapa 1 — Modelagem AS-IS: levantamento e representação do estado atual.**

A primeira etapa consiste no mapeamento do processo de fiscalização de contratos administrativos na UFAL tal como ele é efetivamente executado no cotidiano institucional. As evidências que alimentam o modelo AS-IS foram obtidas a partir das duas técnicas de coleta descritas na seção anterior, análise documental e entrevistas semiestruturadas com gestores e fiscais de contratos, cuja combinação permite capturar tanto os fluxos formalmente registrados quanto as práticas que se desenvolvem de maneira informal ou por meio de orientações verbais, uma vez que os documentos registram o que está previsto e formalizado, enquanto as entrevistas revelam como a fiscalização é efetivamente exercida no cotidiano (Amoras, 2023; Bastos, 2024; Cordeiro, 2024).

A partir das informações levantadas, foram identificados e representados graficamente: a sequência das tarefas executadas, os atores envolvidos e suas responsabilidades, os fluxos de informação e os pontos de decisão, bem como as práticas informais que integram a rotina operacional. Esse mapeamento inicial, validado pelos próprios participantes da pesquisa, permite tornar visível a realidade operacional do processo e evidenciar fragilidades como sobreposição de responsabilidades, ausência de registros, redundâncias, gargalos operacionais e lacunas de controle (Amoras, 2023; Miranda; Nesello, 2022).

- **Etapa 2 — Análise crítica intermediária: confronto entre o AS-IS e o arcabouço normativo.**

Entre a modelagem AS-IS e a construção do modelo TO-BE, insere-se uma etapa analítica fundamental, na qual o processo mapeado foi submetido a uma avaliação crítica à luz das melhores práticas e do arcabouço normativo vigente.

Nessa fase, o processo observado foi confrontado com os dispositivos da Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017, do Decreto nº 11.246/2022 e da Lei nº 14.133/2021, com o propósito de identificar desvios de conformidade, riscos jurídicos e pontos vulneráveis à responsabilização administrativa ou subsidiária dos agentes envolvidos (Cordeiro, 2024; Miranda; Nesello, 2022).

Essa etapa funciona como uma ponte entre o diagnóstico e a proposição de melhorias, ao permitir identificar as causas estruturais das falhas observadas e orientar decisões fundamentadas sobre o redesenho dos processos. É também nesse momento que as fragilidades

identificadas foram sistematizadas, subsidiando a definição dos critérios que orientaram a construção do modelo TO-BE.

- **Etapa 3 — Modelagem TO-BE: redesenho e proposição do estado futuro desejado.**

A terceira etapa consiste na construção do modelo TO-BE, que representa o estado futuro desejado do processo de fiscalização contratual, incorporando os ajustes, as padronizações e os mecanismos de controle necessários para corrigir as fragilidades identificadas no AS-IS. No contexto do setor público, esse redesenho não se limita à busca por eficiência operacional, mas prioriza a conformidade legal, a clareza na definição de papéis e a segurança jurídica dos agentes envolvidos (Amoras, 2023; Cordeiro, 2024).

O modelo TO-BE resulta em diretrizes e fluxos formalizados, capazes de orientar de forma objetiva a atuação de gestores e fiscais de contratos na UFAL, reduzindo a dependência do conhecimento individual e promovendo maior previsibilidade e uniformidade das práticas administrativas.

A partir desse redesenho, foram propostas as diretrizes estruturantes do modelo de apoio documental que compõe o produto técnico desta dissertação, orientações para a criação de fluxogramas, checklists e procedimentos padronizados, as quais contribuem para o fortalecimento da rastreabilidade e do controle das ações de fiscalização (Amoras, 2023; Cordeiro, 2024).

No que se refere à representação gráfica dos processos nas duas versões, foi adotada a notação BPMN (Business Process Model and Notation), amplamente utilizada por organizações públicas e privadas por oferecer uma simbologia padronizada para a representação de atividades, fluxos de informação, pontos de decisão e responsabilidades em processos de negócio (Cordeiro, 2024; Amoras, 2023).

Como ferramenta de modelagem, foi utilizado o Canva, plataforma de acesso gratuito que permite a criação de fluxogramas com os elementos da notação BPMN de forma ágil e visualmente acessível, possibilitando que os modelos produzidos sejam compreensíveis para usuários com diferentes níveis de conhecimento técnico.

Há uma ressalva metodológica que delimita o alcance da modelagem de processos nesta dissertação. A abordagem AS-IS/TO-BE não visa propor um fluxo único de fiscalização aplicável de forma uniforme a todos os contratos da UFAL, independentemente do objeto. Como demonstrado pela análise documental dos contratos de mão de obra com dedicação

exclusiva, cada modalidade contratual apresenta exigências legais, riscos e rotinas de acompanhamento próprios que tornam pouco eficaz qualquer instrumento genérico.

O que esta pesquisa propõe, portanto, é recomendar que a instituição adote técnicas de modelagem de processos para construir fluxos específicos e aderentes à realidade de cada modalidade contratual ou de cada grupo de contratos com características semelhantes, tomando como ponto de partida o diagnóstico AS-IS consolidado e as diretrizes TO-BE propostas. A modelagem é, assim, um método a ser replicado pela instituição para cada nicho contratual, e não um produto único a ser aplicado diretamente.

3.6 Questões éticas

Do ponto de vista normativo, a pesquisa se enquadra nas hipóteses previstas pela Resolução CNS nº 510/2016, aplicável a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, especialmente no que se refere à preservação de anonimato e à ausência de divulgação de dados que permitam identificação dos participantes. As entrevistas foram voluntárias e condicionadas à assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), que informou objetivos, procedimentos, riscos mínimos, garantias de confidencialidade e a possibilidade de desistência a qualquer momento.

Foi assegurado que não fossem coletados nem publicados dados de identificação direta ou indireta, como nomes, matrículas, lotações específicas ou qualquer informação que permitisse reidentificação. As falas foram analisadas de forma agregada e utilizadas apenas para compor categorias analíticas. Quando necessário ilustrar achados, os trechos foram anonimizados e apresentados sem elementos contextuais que expusessem indivíduos ou setores.

Quanto às fontes documentais, foram utilizados prioritariamente atos e registros de caráter público e documentos acessíveis em bases institucionais, observando-se políticas de acesso à informação. Quando houve contato com documentos internos contendo informações sensíveis, adotou-se minimização de dados e tratamento restrito ao essencial para a análise, em consonância com os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018), especialmente finalidade, adequação, necessidade e segurança.

Todo o material empírico é armazenado de forma segura, com controle de acesso, e utilizado exclusivamente para fins científicos, de modo a assegurar que os resultados contribuam para aprimorar a gestão pública sem expor pessoas, unidades ou situações individualizáveis.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo apresenta e discute os resultados da pesquisa a partir de duas fontes de evidência complementares. A primeira é a análise documental dos contratos de prestação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra vigentes na UFAL, que examina o que está formalmente previsto nos instrumentos contratuais e nos documentos institucionais de orientação à fiscalização.

A segunda são as entrevistas semiestruturadas com gestores e fiscais, que revelam como a fiscalização é efetivamente exercida no cotidiano. Os achados de cada fonte são apresentados separadamente, nas seções 4.1 e 4.2, e, em seguida, triangulados entre si e confrontados com o arcabouço normativo aplicável na seção 4.3, de modo a sustentar as conclusões do estudo.

4.1 Achados da análise documental

A análise documental percorreu dois planos complementares. No primeiro, examinaram-se os documentos próprios de cada contrato disponíveis no processo eletrônico (SIPAC) e no sítio institucional, a saber, Termo de Referência, contrato, termos aditivos, planilhas de custos e matrizes de risco, por meio de um instrumento estruturado em seis blocos analíticos: a estrutura do Termo de Referência e do contrato (Bloco A); as obrigações trabalhistas e previdenciárias (Bloco B); a designação e a equipe de fiscalização (Bloco C); os instrumentos de controle previstos (Bloco D); a gestão de riscos (Bloco E); e as repactuações e aditivos (Bloco F).

Cada critério foi classificado como “presente e adequado”, “presente mas inadequado/incompleto”, “ausente” ou “não aplicável”, e o conjunto determinou o nível geral de completude documental de cada contrato, segundo uma lógica de ponderação que atribui peso maior aos blocos diretamente associados ao risco de responsabilização institucional, quais sejam, as obrigações trabalhistas (Bloco B) e a designação dos agentes (Bloco C). No segundo plano, examinaram-se os instrumentos institucionais de orientação à fiscalização disponíveis na UFAL (portarias, manual, sistema de registro e modelos de relatório), analisados ao final desta seção.

Cabe registrar uma delimitação metodológica relevante. O instrumento analisa os documentos formais localizáveis no SIPAC e no sítio institucional. Por essa razão, a ausência de um documento no sistema foi registrada como tal, mas não deve ser interpretada, por si só, como prova de sua inexistência, pois o documento pode existir fora do sistema. Sempre que

essa ressalva se mostrou pertinente, ela foi anotada, e a confirmação da existência efetiva foi remetida à triangulação com as entrevistas. A própria constatação de que determinados documentos não são sistematicamente registrados no SIPAC, quando confirmada, constitui um achado da pesquisa.

No ciclo de análise de maio de 2026, o portfólio reunia quatorze contratos ativos, distribuídos em naturezas heterogêneas: limpeza e conservação, vigilância, manutenção predial, transporte e alimentação, além de serviços especializados com fornecimento simultâneo de materiais, concentrados sobretudo nas atividades de manutenção e infraestrutura, que impõem controles adicionais sobre estoque, consumo e execução. O Quadro 5 sintetiza a composição do portfólio.

Quadro 5 - Composição do portfólio de contratos analisados

Contrato	**Categoria do serviço**	**Base legal**	**Nível de completude**
006/2025	Manutenção predial	Lei 14.133/2021	Baixo
008/2019	Limpeza e conservação (com material)	Lei 8.666/1993	Crítico
008/2023	Limpeza e conservação (com material)	Lei 8.666/1993	Baixo
008/2025	Vigilância	Lei 14.133/2021	Crítico
009/2025	Vigilância	Lei 14.133/2021	Crítico
010/2025	Vigilância	Lei 14.133/2021	Crítico
011/2025	Vigilância	Lei 14.133/2021	Crítico
017/2023	Manutenção predial	Lei 8.666/1993	Crítico
018/2022	Manutenção predial	Lei 8.666/1993	Baixo
019/2022	Manutenção predial	Lei 8.666/1993	Baixo
040/2024	Motoristas/transporte	Lei 14.133/2021	Médio
018/2026	Serviços ambientais especializados	Lei 14.133/2021	Crítico
024/2026	Limpeza e conservação (com material)	Lei 14.133/2021	Crítico
042/2024	Alimentação/restaurante	Lei 14.133/2021	Crítico

Fonte: elaborado pelo autor (2026).

Essa composição evidencia um traço decisivo para toda a discussão que se segue: a heterogeneidade das naturezas contratuais. Cada nicho carrega exigências legais, riscos e rotinas de acompanhamento próprios.

Os contratos de vigilância (008 a 011/2025) submetem-se a normas específicas de segurança privada, com requisitos de perfil e habilitação impostos pela Lei nº 14.967/2024 e pela regulamentação da Polícia Federal. Os de limpeza e conservação com fornecimento de material (008/2019, 024/2026) demandam atenção à saúde e segurança do trabalho, incluindo

o adicional de insalubridade na higienização de sanitários de grande circulação, e à conferência de materiais. Os de manutenção predial (017/2023, por exemplo, com doze especialidades técnicas) exigem controle de estoque e cotejo de preços com tabelas de referência. O de alimentação (042/2024) envolve cozinha industrial, manipulação de alimentos e oitenta e dois postos distribuídos por cinco campi. E o de transporte (040/2024) impõe requisitos de habilitação específicos (CNH D/E, cursos obrigatórios, Lei nº 9.503/1997 e Resolução CONTRAN nº 168/2004).

Essa diversidade demonstra, desde já, que instrumentos de fiscalização genéricos dificilmente atendem às particularidades de cada modalidade, constatação que sustenta a proposta da pesquisa de um modelo de apoio documental orientado a viabilizar a construção de instrumentos específicos para cada nicho contratual, e não de um instrumento único.

O portfólio é ainda regido por dois marcos legais distintos: parte dos contratos submete-se à Lei nº 8.666/1993, enquanto os mais recentes seguem a Lei nº 14.133/2021. A distinção é particularmente relevante para a análise da gestão de riscos, pois a matriz de riscos é exigência expressa da nova lei, mas, nos contratos sob a lei anterior, sua presença configura boa prática voluntária, e não obrigação legal, o que será considerado ao avaliar cada contrato.

O dado mais expressivo, porém, é a distribuição dos níveis de completude documental: dos quatorze contratos, nove foram classificados como críticos, quatro como baixos e apenas um como médio, não havendo nenhum contrato no nível alto.

O enquadramento como crítico decorre, na maioria dos casos, da combinação de ausências nos Blocos B e C, isto é, da falta de base documental suficiente para a verificação das obrigações trabalhistas e para a identificação formal dos responsáveis pela fiscalização, que são justamente os dois eixos de maior exposição da instituição à responsabilização subsidiária, nos termos da Súmula nº 331 do TST.

As subseções seguintes detalham os achados de cada bloco e, em seguida, analisam os instrumentos institucionais de orientação, entre os quais a recém-editada Portaria GR nº 162/2026, que revogou a Portaria GR nº 944/2017 sem, contudo, alterar substancialmente o quadro de apoio à fiscalização.

4.1.1 Estrutura do Termo de Referência e do contrato (Bloco A)

O Bloco A avalia a base sobre a qual toda a fiscalização se apoia: a clareza do Termo de Referência e do contrato quanto à definição do objeto (A1), ao detalhamento da Planilha de Custos e Formação de Preços (A2), à previsão de critérios de qualidade e produtividade por

meio do Instrumento de Medição de Resultado (IMR) (A3) e à especificação dos requisitos mínimos dos trabalhadores (A4).

O parâmetro normativo é o art. 6º, inciso XXIII, da Lei nº 14.133/2021, que define o conteúdo do Termo de Referência, entre o qual a definição do objeto, os requisitos da contratação, o modelo de gestão e os critérios de medição e pagamento, complementado, quanto ao IMR, pela Instrução Normativa SEGES nº 05/2017.

A definição do objeto (A1) e a Planilha de Custos (A2) são, em regra, os pontos fortes do bloco. O objeto costuma vir bem delimitado em postos, funções, código da Classificação Brasileira de Ocupações, jornada e locais de execução. As exceções são pontuais: no Contrato 042/2024 (alimentação), o objeto é descrito genericamente no item 1.1, e, embora a tabela do item 5.6.2 do termo de referência liste oitenta e dois postos em cinco funções, a carga horária semanal não é declarada no Termo de Referência, ao contrário dos demais contratos, que fixam as quarenta e quatro horas; no Contrato 008/2019, o objeto consta do próprio contrato (duzentos e sessenta e nove postos de servente e nove de encarregado), pois o Termo de Referência não foi localizado no SIPAC, observada a ressalva de que a não localização no sistema não equivale à inexistência do documento.

Quanto à Planilha de Custos, a fragilidade mais relevante não é a ausência, mas a dissociação: nos Contratos 006/2025 e 018/2026 ela consta do processo, porém não anexada ao corpo do Termo de Referência, e, no 006/2025, há ainda inconsistência metodológica, pois o valor de referência é apresentado por posto enquanto o dimensionamento adota a produtividade por metro quadrado (Anexo VI-B da IN SEGES nº 05/2017), o que dificulta o uso da planilha pelo fiscal para calcular eventuais glosas.

O critério A3 é o mais frágil do bloco e o de maior consequência para a fiscalização da execução, porque é nele que se concentra o achado central: mesmo quando presente, o IMR tende a aferir conformidade, documentação e pontualidade, e não a qualidade efetiva do serviço de cada nicho.

O caso do Contrato 018/2026 (apoio administrativo) é ilustrativo por já operacionalizar a glosa, uma vez que o IMR converte a pontuação em fator de ajuste do pagamento (de 0,50 a 1,00), o que representa avanço. Ainda assim, dos seus quatro indicadores, três aferem conformidade ou documentação: uso de equipamentos de proteção, uniforme e identificação (10 pontos), reposição de profissional ausente (20 pontos) e atraso no pagamento de salários (35 pontos); o único indicador de qualidade propriamente dita (35 pontos) é genérico, baseado na simples “constatação de ocorrências no mês”, sem indicadores por tipo de serviço ou por posto.

No Contrato 040/2024 (transporte), o IMR possui três indicadores com faixas de pontuação por prazo, mas afere apenas a pontualidade do pagamento de salários e diárias, da entrega de uniformes e equipamentos e da comprovação documental, e não a qualidade do serviço de transporte, permanecendo genérica a conversão da pontuação em glosa, remetida a uma avaliação de inexecução sem parâmetro objetivo de cálculo.

No Contrato 042/2024 (alimentação), o documento apresenta apenas quatro indicadores para um objeto de alta complexidade operacional, com oitenta e dois postos em cinco funções distribuídos por cinco cidades e exigências específicas de vigilância sanitária, controle de qualidade alimentar e gestão de cozinha industrial, cobertura nitidamente insuficiente para aferir o desempenho de forma objetiva.

No Contrato 024/2026 (limpeza e conservação), o IMR é ainda mais reduzido: opera por mera soma aritmética de faltas (críticas, graves e demais), sem indicadores por área, sem pesos por posto e sem faixas de graduação, para um objeto de cento e oitenta e cinco postos e áreas heterogêneas, incluindo laboratórios e piscina.

A esses casos somam-se aqueles em que o IMR é previsto como anexo mas não foi localizado, a exemplo dos Contratos 008/2023 e 018/2022 (este idêntico ao 019/2022), o que deixa sem lastro operacional a aferição de resultado que o próprio Termo de Referência anuncia.

No extremo oposto, dois contratos destoam positivamente: o 008/2025 e demais lotes da vigilância (008 a 011/2025), com indicadores objetivos de execução e de pagamento e faixas de ajuste, e o 017/2023 (manutenção predial), cuja fórmula de pontuação é objetiva e com faixas de desconto definidas, ainda que, mesmo nele, os indicadores sejam genéricos para o conjunto das doze especialidades técnicas contratadas.

O conjunto evidencia que a UFAL prevê o instrumento exigido pela IN SEGES nº 05/2017, mas raramente o calibra para medir a qualidade do serviço de cada nicho, limitação que se projeta diretamente sobre a fragilidade das glosas, analisada no Bloco D.

No critério A4, a especificação dos requisitos mínimos acompanha o grau de regulação setorial da função. É adequada onde há habilitação legal específica:

- nos contratos de vigilância (008 a 011/2025), por força da Lei nº 14.967/2024 e da Portaria nº 18.045/2023-DG/DPF, com exigências de escolaridade, curso de formação, aptidão física e psicológica e ausência de antecedentes;

- no de transporte (040/2024), com CNH nas categorias D e E, observância do art. 145 da Lei nº 9.503/1997 e da Resolução CONTRAN nº 168/2004 e cursos obrigatórios; e

- nos de manutenção predial (017/2023 e 018/2022), que combinam o código da CBO com normas regulamentadoras (NR-10, NR-15, NR-16, NR-35), exigência de laudos e, em alguns postos, escolaridade e experiência mínimas.

A ausência concentra-se, de forma reveladora, nos postos de menor qualificação formal e maior contingente, sobretudo o de Auxiliar de Serviços Gerais, para os quais os Termos de Referência dos Contratos 006/2025, 008/2023 e 024/2026 não fixam requisito algum de escolaridade, experiência ou qualificação, remetendo, quando muito, ao código da CBO.

Caso particularmente sensível é o do Contrato 042/2024, em que nem mesmo as funções de cozinheiro e auxiliar de cozinha, numa cozinha industrial de grande escala, têm exigência de treinamento em manipulação de alimentos, requisito diretamente ligado à segurança alimentar.

Em síntese, o Bloco A revela um padrão que se repetirá ao longo da análise: a base de planejamento, isto é, a definição do objeto e a planilha de custos, é sólida, mas os instrumentos que permitiriam fiscalizar objetivamente a execução, medindo a qualidade do serviço (IMR) e exigindo o perfil adequado dos trabalhadores (requisitos mínimos), são frágeis, genéricos ou ausentes.

Essa assimetria entre um planejamento bem documentado e uma fiscalização da execução pouco instrumentalizada antecipa os achados dos blocos seguintes e reforça a pertinência de um modelo de apoio documental capaz de orientar a construção de instrumentos ajustados a cada modalidade contratual.

4.1.2 Obrigações trabalhistas e previdenciárias (Bloco B)

O Bloco B é o de maior exposição institucional, porque incide diretamente sobre a responsabilidade subsidiária da Administração reconhecida pela Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho. Avalia a listagem das obrigações trabalhistas (B1) e previdenciárias (B5), os benefícios (B2), a existência de mecanismo de garantia das verbas, conta-depósito vinculada ou pagamento por fato gerador (B3), a cláusula de consequências por inadimplemento (B4) e o procedimento de entrega das comprovações ao fiscal (B6).

O parâmetro é o art. 18 da IN SEGES nº 05/2017, conjugado com a Súmula nº 331 do TST e com os arts. 121, §3º, e 137 da Lei nº 14.133/2021.

A análise revela, em primeiro lugar, que a documentação protege razoavelmente bem contra o risco principal. O mecanismo de garantia das verbas (B3) está presente e adequado na quase totalidade do portfólio: a conta-depósito vinculada, nos termos do Anexo XII da IN

SEGES nº 05/2017, aparece plenamente disciplinada em contratos como o 017/2023, o 018/2022 e os de vigilância (008 a 011/2025); o Contrato 042/2024 adota o pagamento por fato gerador; e o 024/2026 prevê os dois mecanismos de forma alternativa.

Até mesmo o Contrato 008/2019, cujo Termo de Referência não foi localizado, embute a conta vinculada na Autorização Complementar ao contrato. A única exceção crítica é o Contrato 018/2026, em que as cláusulas de conta vinculada e de pagamento por fato gerador, oriundas de um modelo da Câmara Nacional de Modelos de Licitações e Contratos, aparecem riscadas no SIPAC, de modo que o instrumento efetivamente aplicável não contém mecanismo de garantia vigente. Esse achado documental se torna ainda mais relevante porque a Portaria GR nº 162/2026 (art. 10) tornou regra a conta vinculada para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

Da mesma forma, a cláusula de consequências por inadimplemento (B4) é adequada em todo o portfólio, com uma cadeia padronizada e robusta: retenção do pagamento proporcional ao inadimplemento, pagamento direto das verbas aos empregados em até quinze dias, notificação ao sindicato da categoria, acionamento da garantia contratual e possibilidade de rescisão.

O problema está em outro ponto, e é o achado central do bloco: o procedimento de entrega das comprovações ao fiscal (B6) é frágil de forma praticamente universal. Todos os contratos cujo Termo de Referência foi localizado reproduzem a estrutura tripartite da IN SEGES nº 05/2017: documentação no primeiro mês de execução; certidões de regularidade fiscal e trabalhista até o dia trinta do mês seguinte; e os demais comprovantes apenas “quando solicitado pelo Contratante”.

O ponto sensível recai sobre essa terceiro parte, pois os comprovantes individuais que atestam o efetivo pagamento (contracheques, extratos de INSS e de FGTS, folha analítica e comprovantes de benefícios) são exigidos somente quando solicitados, a exemplo do item 6.33.1.3 nos contratos sob a Lei nº 14.133/2021 e do item 16.16.3 nos contratos de manutenção, sem periodicidade obrigatória. Em consequência, a verificação sistemática do cumprimento das obrigações salariais não está obrigada pelo contrato, dependendo da iniciativa individual de cada fiscal, sem vinculação contratual expressa.

A leitura conjunta de B4 e B6 expõe uma assimetria decisiva. O contrato define com clareza o que fazer quando o inadimplemento é constatado (B4), mas não estabelece o procedimento sistemático que permitiria constatá-lo a tempo (B6). O remédio está bem desenhado; o mecanismo de detecção é deixado à iniciativa do fiscal.

Como a responsabilidade subsidiária da Administração se materializa exatamente quando o inadimplemento passa despercebido até ser cobrado em juízo, essa fragilidade de detecção compromete, na prática, a eficácia das salvaguardas que o próprio contrato prevê, e ajuda a explicar a insegurança que os fiscais administrativos relatam ao conferir, por conta própria, documento por documento, conforme se verá na seção 4.2.

Os demais critérios reforçam esse diagnóstico. As obrigações trabalhistas (B1) e previdenciárias (B5) existem, mas, na maior parte dos contratos, aparecem dispersas na seção de fiscalização administrativa (em regra, o item 6.33 e seus subitens), como objeto de verificação, e não consolidadas em um capítulo autônomo de deveres da contratada, o que compromete a clareza e a acessibilidade do texto para o agente que precisa consultá-lo. Constituem exceção o Contrato 017/2023 e os Contratos 018/2022 e 019/2022, em que essas obrigações estão listadas de forma rastreável.

Quanto aos benefícios (B2), os equipamentos de proteção individual costumam ser bem detalhados, inclusive por função (como no Contrato 042/2024, que especifica avental de napa, mangote térmico e luva de aço para a cozinha industrial), mas o vale-transporte e o vale-alimentação reaparecem, em vários contratos, apenas como documentos a comprovar "quando solicitado", sem cláusula expressa de obrigatoriedade de concessão. A dispersão das obrigações ao longo do texto é, ela própria, uma manifestação documental do problema mais amplo, o da informação espalhada por múltiplos pontos do instrumento, que será retomado na triangulação (seção 4.3).

Em síntese, o Bloco B confirma e aprofunda o padrão do Bloco A. As salvaguardas de planejamento contra o risco de maior impacto, a garantia das verbas e a cláusula de inadimplemento, estão, em regra, bem postas. Mas o instrumento que tornaria a fiscalização da execução sistemática e tempestiva, a saber, a obrigação de a contratada comprovar, periodicamente e com formato definido, o pagamento de cada trabalhador, é substituído por uma cláusula genérica de apresentação "quando solicitado". Essa lacuna, somada à ausência de capítulo consolidado de obrigações, transfere ao fiscal um ônus de verificação que o contrato deveria estruturar de forma clara e acessível, especialmente para os casos em que o fiscal não possui uma formação jurídica robusta.

4.1.3 Designação e equipe de fiscalização (Bloco C)

O Bloco C avalia dois planos: a formalização da equipe de fiscalização, por meio das portarias individualizadas de designação do gestor (C1), do fiscal técnico (C2), do fiscal

administrativo (C3) e do fiscal setorial (C4); e a discriminação das responsabilidades de cada agente (C5).

O parâmetro é o art. 7º da Lei nº 14.133/2021 e o Decreto nº 11.246/2022, que estrutura as atribuições dos agentes, sendo a designação formal exigência cuja ausência é apontada pelo Tribunal de Contas da União como falha grave (Acórdão nº 3.676/2014).

É o bloco que mais determina o enquadramento dos contratos no nível crítico. No plano das designações (C1 a C4), a análise documental revelou a ausência, em nove dos quatorze contratos, de uma ou mais portarias no SIPAC. Em seis casos a lacuna é ampla. Os Contratos 008/2019, 017/2023, 024/2026 e os de vigilância 008 a 011/2025, em que nenhuma das quatro portarias foi localizada, e os Contratos 018/2026 e 042/2024, em que faltam as do fiscal técnico, do fiscal administrativo e do setorial.

Foi precisamente a concentração dessas ausências, combinada às do Bloco B, que justificou a aplicação da regra de ponderação e classificou esses contratos como críticos. Esse dado, contudo, exige leitura cuidadosa, e é aqui que a análise documental se beneficia diretamente da triangulação.

As entrevistas indicam que a não localização no SIPAC reflete, em larga medida, falha de juntada ao processo, e não inexistência da designação. Vinte e dois dos 23 participantes (95,7%) confirmam possuir portaria de designação publicada no Boletim de Pessoal, e entre eles estão fiscais de contratos cujos processos não trazem o documento.

A publicação da portaria e sua juntada aos autos são exigências distintas, praticadas por instâncias distintas, de modo que o cumprimento da primeira não implica o da segunda. Some-se a isso que a presença das portarias varia de um processo para outro dentro do próprio portfólio, o que afasta a hipótese de uma prática institucional uniforme de não designação.

Mantém-se, por isso, a ressalva metodológica adotada em toda a análise, segundo a qual a ausência no sistema não implica a inexistência do documento. Não se trata, em regra, de fiscalização sem responsável formalmente designado, mas de uma falha sistemática de registro e rastreabilidade das designações no SIPAC, o que, em si, configura deficiência de governança documental, ainda que de gravidade distinta da ausência pura e simples de designação apontada pelo Tribunal de Contas da União. O ponto será retomado na triangulação (seção 4.3).

O segundo plano do bloco, a discriminação das responsabilidades por agente (C5), apresenta um achado de natureza diferente e notavelmente uniforme. Em todos os quatorze contratos, o critério foi classificado como presente, porém inadequado ou incompleto. A razão é sempre a mesma, pois as atribuições de gestor e fiscais são discriminadas por transcrição praticamente literal dos dispositivos legais (a IN SEGES nº 05/2017, o Decreto nº 11.246/2022

e a Lei nº 14.133/2021), sem tradução em orientação operacional adaptada ao objeto do contrato.

O Termo de Referência informa, em linguagem legal, o que cada agente deve fazer, mas não como fazê-lo no contexto concreto daquele serviço. A limitação fica evidente nos nichos de maior especificidade:

- Nos contratos de vigilância armada (008 a 011/2025), a transcrição legal não orienta o fiscal quanto à guarda e ao transporte de armas (quando existente), às escalas ininterruptas em pontos críticos ou às exigências da regulamentação da Polícia Federal;
- No Contrato 017/2023, não há orientação por especialidade para as doze categorias técnicas de manutenção;
- No Contrato 042/2024, ainda que o texto seja mais detalhado, não há orientação adaptada à fiscalização de cozinha industrial e às exigências de vigilância sanitária.

Em síntese, o Bloco C aponta para dois problemas distintos. O primeiro é de rastreabilidade. As designações em regra existem, mas não são sistematicamente registradas no processo eletrônico, o que fragiliza a governança documental e expõe a instituição a questionamentos formais. O segundo é de conteúdo. Mesmo quando presentes, as responsabilidades dos agentes são reproduzidas a partir do texto legal, sem traduzir-se em orientação prática por modalidade de serviço.

Esse segundo achado é especialmente significativo porque persiste mesmo na norma mais recente. A Portaria GR nº 162/2026, que revogou a 944/2017, será analisada adiante (seção 4.1.7). Já se adianta, contudo, que ela segue a mesma lógica, enunciando competências sem oferecer o suporte operacional que os agentes demandam. A lacuna dialoga diretamente com o relato dos fiscais, que declaram desconhecer com clareza seus próprios direitos, deveres e limites de responsabilização (seção 4.2). No plano propositivo, é ela que sustenta a necessidade de um modelo de apoio documental orientado a cada nicho contratual.

4.1.4 Instrumentos de controle previstos (Bloco D)

O Bloco D examina os instrumentos por meio dos quais a fiscalização deveria se materializar e produzir consequências: o checklist ou lista de verificação (D1), o registro de

ocorrências (D2), os relatórios periódicos de fiscalização (D3) e, sobretudo, os critérios de glosa e o regime de sanções (D4).

É o bloco em que a assimetria identificada nos anteriores, isto é, planejamento sólido e fiscalização da execução pouco instrumentalizada, atinge seu ponto mais crítico, porque é aqui que a constatação de uma falha deveria converter-se em medida concreta.

O parâmetro normativo é o art. 117 da Lei nº 14.133/2021, conjugado com os dispositivos da IN SEGES nº 05/2017 relativos ao Instrumento de Medição de Resultado e à glosa.

Quanto aos instrumentos de registro (D1 a D3), o achado é convergente e tem implicação direta para as conclusões da pesquisa. O checklist (D1) é, em regra, ausente ou meramente implícito.

Nenhum Termo de Referência prevê uma lista de verificação operacional das rotinas, com campos de preenchimento, identificação do responsável e instrução de arquivamento. O que se encontra são remissões genéricas a "registro próprio" das falhas (Contratos 017/2023, 008/2023 e 018/2022) ou estruturas que funcionam como checklist apenas implicitamente, como o detalhamento das rotinas de limpeza por frequência no Contrato 024/2026 ou o checklist de materiais e equipamentos contido no Instrumento de Medição de Resultado da vigilância (008 a 011/2025), que não se confunde com uma lista de verificação das rotinas do serviço.

Essa constatação é relevante porque qualifica uma afirmação corrente. Não é exato dizer que os contratos preveem checklists sem modelo padronizado, uma vez que o que se observa, na maior parte deles, é a ausência da própria previsão de checklist, substituída por referências genéricas a registros e relatórios.

No mesmo sentido, o registro de ocorrências (D2) aparece em todos os contratos, mas sempre de forma indefinida, com alusões ao "histórico de gerenciamento do contrato" ou a "registro próprio", sem suporte, estrutura mínima ou modelo, e os relatórios de fiscalização (D3), embora tenham periodicidade mensal em regra bem definida, são exigidos sem que o Termo de Referência especifique seu conteúdo mínimo, seus campos obrigatórios ou um modelo de referência, limitando-se a reproduzir o texto do Decreto nº 11.246/2022.

No plano de cada contrato, portanto, os documentos de fiscalização são nomeados de forma genérica, sem detalhamento de conteúdo, finalidade ou forma de elaboração, ressalvando-se que, no plano institucional, a UFAL disponibiliza alguns modelos genéricos de relatório circunstanciado em seu sítio, analisados a seguir.

A análise de D1 a D3 deve ser cotejada com os instrumentos institucionais que a UFAL disponibiliza em seu sítio: dois modelos de relatório circunstanciado mensal, um para a fiscalização técnica e outro para a administrativa.

O modelo da fiscalização técnica é enxuto. Além da identificação do contrato, ele verifica a manutenção dos empregados nos postos e suas substituições, registrando os dias de posto vago para fim de glosa, afere se há ajuste de pagamento decorrente do Instrumento de Medição de Resultado e reserva um campo aberto para que o fiscal descreva eventual irregularidade, cite o dispositivo do edital ou do Termo de Referência e sugira a sanção.

Trata-se de um modelo único, disponibilizado para aplicação em todos os contratos, qualquer que seja o objeto, sem rotinas de verificação por especialidade ou por nicho, e não auxilia, por exemplo, o fiscal de manutenção a percorrer cada uma das doze especialidades técnicas, nem o fiscal da alimentação a verificar os itens de vigilância sanitária, nem o fiscal da vigilância a observar as exigências da Polícia Federal.

O modelo da fiscalização administrativa é mais detalhado e funciona como registro estruturado da conferência mensal. Ele abrange o SICAF, o contracheque (com salário, insalubridade, periculosidade, adicional noturno, descanso semanal e demais rubricas), os benefícios, os encargos previdenciários e o FGTS (com cotejo de RET, GFIP, GRF e GPS). Em seção própria, que o modelo rotula como conferência anual, acrescenta as férias e o décimo terceiro salário.

Ainda assim, três limitações o aproximam do mesmo diagnóstico. A primeira é que o modelo é idêntico para todos os contratos, independentemente do objeto. A segunda é que ele pressupõe um conhecimento técnico que os fiscais frequentemente não possuem. A terceira é que, ao tratar da punição pelo não pagamento de verbas, devolve a questão ao próprio Termo de Referência.

Os campos relativos às férias ilustram bem essa segunda limitação. O modelo trata a conferência das férias como anual, o que é tecnicamente impreciso. Como o direito se conta a partir da data de admissão de cada empregado, há trabalhadores ingressando em gozo ao longo de todo o ano. O formulário solicita o período aquisitivo e o de gozo, mas não explica a distinção entre período aquisitivo e período concessivo. Também não orienta o fiscal a verificar a comprovação do pagamento das férias antes do início do gozo, nem a apurar eventual conversão de um terço em abono pecuniário. São exatamente os pontos técnicos que um agente sem formação trabalhista precisaria ver detalhados.

O mesmo se observa em outros campos. A conferência do contracheque exige cotejar adicionais como insalubridade e periculosidade com a planilha de custos e com a convenção

coletiva. A dos encargos pressupõe a leitura de guias previdenciárias e de FGTS. Sem capacitação específica, portanto, o modelo não supre o domínio que ele próprio pressupõe.

Essa terceira limitação aparece no tratamento do não pagamento de verbas (itens 8.1 e 9.1), em que o modelo remete a punição às "sanções cabíveis indicadas no Termo de Referência". A questão é devolvida ao instrumento que, como visto no critério D4, em regra não tipifica o atraso salarial nem define o cálculo do desconto, o que cria um vazio circular. Some-se a isso que a conclusão do modelo continua ancorada no art. 67 da Lei nº 8.666/1993 e no Anexo VIII-B da IN SEGES nº 05/2017, sinal da desatualização que também marca os demais instrumentos institucionais (seção 4.1.7).

Em suma, a existência desses modelos qualifica, mas não afasta, o achado. Há instrumento institucional de relatório, porém genérico, não ajustável ao caso concreto e dependente de um preparo prévio que, segundo os próprios fiscais, não lhes foi oferecido (seção 4.2).

O critério D4 concentra o achado central do bloco e da própria análise documental. Os critérios de glosa são frágeis de forma generalizada. Não se trata de ausência do aparato punitivo. Ao contrário, o regime de sanções gradativas está, em regra, presente e detalhado, com tabelas de graus (de 1 a 5) e percentuais escalonados de multa, como nas seções de sanções dos contratos de manutenção (017/2023, 008/2023, 018/2022) e de vigilância (008 a 011/2025). O problema está na ponte entre o fato observado e a consequência financeira, que é o que a glosa deveria estabelecer, e que se mostra deficiente em quatro frentes recorrentes.

A primeira, e mais expressiva, diz respeito ao tratamento do atraso no pagamento dos salários. O adimplemento das verbas trabalhistas é condição para a liquidação da despesa, e nesse ponto os contratos são consistentes. As cláusulas de consequência analisadas no Bloco B preveem retenção dos valores, pagamento direto aos empregados, notificação ao sindicato e acionamento da garantia contratual. O que os instrumentos não estabelecem é qual sanção administrativa se aplica à contratada que atrasa os salários.

Embora o atraso salarial seja uma das ocorrências mais prováveis e de maior impacto em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, e o evento que mais diretamente aciona a responsabilidade subsidiária da UFAL, ele não figura entre as infrações tipificadas nas tabelas de graus e multas de contratos como o 006/2025, o 017/2023, o 008/2023 e os Contratos 018/2022 e 019/2022, cuja ficha registra expressamente tratar-se de ocorrência corriqueira e de alto impacto não tipificada.

Mesmo nos contratos de vigilância (008 a 011/2025), em que o atraso é captado por indicador do Instrumento de Medição de Resultado, ele não aparece de forma destacada na

tabela de multas. Em termos concretos, o fiscal sabe que deve reter o pagamento e pode providenciar o repasse direto aos trabalhadores, mas não dispõe de parâmetro contratual para responder à pergunta seguinte: qual penalidade cabe à empresa que reiteradamente atrasa a folha?

A segunda fragilidade é a dependência da glosa por desempenho em relação ao Instrumento de Medição de Resultado, que, como visto no critério A3, é frequentemente genérico ou não foi localizado. No Contrato 024/2026, a glosa proporcional está prevista, mas sua operacionalização depende de um IMR sem indicadores nem faixas de graduação; nos Contratos 018/2022 e 019/2022, a glosa vincula-se a um IMR não localizado no processo.

A terceira é a subjetividade dos parâmetros: no Contrato 006/2025, a avaliação que fundamenta a glosa depende de julgamento do fiscal, sem indicadores objetivos por posto ou tipo de serviço.

A quarta é de natureza jurídica e se repete em vários instrumentos de manutenção e vigilância. A cláusula que trata dos casos omissos (o item 9 da tabela de infrações) admite a leitura de que, para as hipóteses não expressamente listadas, a multa só incidiria após reincidência formalmente notificada, interpretação desfavorável à Administração, que pode inviabilizar a punição de uma primeira infração que seja grave, mas não esteja tipificada.

Em síntese, o Bloco D revela que o aparato punitivo está formalmente previsto nos contratos, em parte deles com tabelas de infrações graduadas e percentuais escalonados de multa. Essa previsão, contudo, não se converte em capacidade sancionatória efetiva. A tipificação das condutas é vaga ou insuficiente em boa parte dos instrumentos, e faltam os elementos que tornariam a sanção aplicável de modo objetivo. Não há definição clara de quais situações ensejam glosa, de como calculá-la, de quais evidências a sustentam e de qual procedimento a precede.

A ausência de tipificação do atraso salarial nas tabelas de infrações é o exemplo mais eloquente dessa lacuna, por deixar sem resposta sancionatória o evento de maior probabilidade e maior risco institucional, ainda que suas consequências financeiras imediatas estejam previstas. Essa constatação é a raiz documental da insegurança que os fiscais relatam ao decidir sobre descontos e penalidades (seção 4.2). No plano propositivo, ela fundamenta a pertinência de instrumentos de apoio que cataloguem as situações passíveis de glosa e de sanção, os documentos comprobatórios e os critérios de cálculo, diretriz a ser desenvolvida no produto técnico.

4.1.5 Gestão de riscos (Bloco E)

O Bloco E avalia se o contrato dispõe de matriz de riscos formalizada (E1) e, sobretudo, qual o alcance dessa matriz. Verifica-se se ela identifica os riscos de planejamento e elaboração do Termo de Referência (E2), de inadimplência trabalhista e previdenciária da contratada (E3), de descumprimento das demais obrigações contratuais (E4), de designação de fiscal sem capacitação ou experiência técnica (E5) e de fiscalização ineficiente (E6).

O parâmetro normativo é o art. 22 da Lei nº 14.133/2021, que tornou a matriz de riscos exigência do processo de contratação.

Cabe, desde logo, registrar uma distinção que perpassa todo o portfólio, decorrente da coexistência de dois marcos legais. Nos cinco contratos regidos pela Lei nº 8.666/1993, que são os Contratos 008/2019, 008/2023, 017/2023, 018/2022 e 019/2022, a elaboração da matriz não era exigência legal. Quando presente, portanto, ela configura boa prática voluntária da unidade. Já nos nove contratos regidos pela Lei nº 14.133/2021, a matriz é exigência do processo de contratação, nos termos do art. 22. Essa diferença será considerada na avaliação de cada contrato, para que a ausência do documento sob a lei antiga não seja equiparada à ausência sob a lei nova.

No critério E1, doze dos quatorze contratos possuem matriz formalizada no processo. As duas exceções são justificáveis em alguma medida. O Contrato 006/2025 é uma contratação emergencial (art. 75, VIII, da Lei nº 14.133/2021), cujo prazo exíguo pode explicar a ausência do documento. O Contrato 008/2019, regido pela Lei nº 8.666/1993, não trazia a matriz sob um regime em que ela era facultativa.

Registre-se que todos os contratos sob a lei antiga que possuem matriz a elaboraram voluntariamente, o que revela uma cultura institucional de gestão de riscos anterior à obrigação legal.

O ponto central do bloco, contudo, não está na existência da matriz, mas em seu alcance, que varia de forma significativa entre os contratos. Predomina no portfólio uma matriz voltada para a fase pré-contratual, concentrada nos riscos de planejamento e de licitação, com pouco avanço sobre os riscos da execução e da fiscalização.

Esse padrão, porém, não é uniforme. Algumas matrizes permanecem inteiramente restritas ao planejamento, como a do Contrato 040/2024. Outras avançam de modo consistente sobre a fase de gestão, como as dos Contratos 024/2026 e 018/2026. A da vigilância (008 a 011/2025) é a que mais longe chega na dimensão da execução e da própria fiscalização. A

análise dos critérios seguintes percorre essa variação, mas o traço predominante é o de uma matriz mais atenta ao que antecede o contrato do que ao que ocorre durante a sua vigência.

O critério E2 confirma o ponto forte do portfólio. Em todos os contratos que possuem matriz, a fase pré-contratual está bem coberta, com riscos de Termo de Referência deficiente, especificação insuficiente, sobrepreço, impugnação do edital e licitação fracassada.

Os dois critérios mais sensíveis confirmam o diagnóstico. A inadimplência trabalhista e previdenciária (E3) é o risco básico de maior impacto em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, por acionar diretamente a responsabilidade subsidiária da UFAL. Ainda assim, a matriz é omissa em parte expressiva do portfólio. Nos Contratos 017/2023, 008/2023, 018/2022, 019/2022 e 040/2024, nenhuma delas prevê o risco de a contratada deixar de pagar salários ou encargos.

O caso do Contrato 040/2024 é ilustrativo por ser regido pela Lei nº 14.133/2021. Embora a matriz seja obrigatória e esteja formalizada, ela assinala apenas a fase de planejamento e deixa em branco o campo de execução. Um contrato de dedicação exclusiva de mão de obra, portanto, não mapeia em sua matriz o risco trabalhista mais provável.

Há, porém, exceções que apontam para um amadurecimento da prática. Os Contratos 024/2026 e 018/2026 alocam o risco de inadimplência trabalhista à fase de gestão e o classificam no nível alto, com ações preventivas que incluem a conta vinculada. O Contrato 042/2024 também o contempla. A matriz da vigilância (008 a 011/2025) menciona expressamente o risco de pleitos de responsabilização da Universidade com fundamento na Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho. E são contratos recentes, celebrados já sob a nova lei.

O critério E6, que trata do risco de fiscalização ineficiente, é o de maior interesse para esta pesquisa, por incidir sobre a própria atividade que o estudo investiga. Entende-se por tal o risco de que os instrumentos de controle sejam preenchidos sem efetiva verificação da conformidade da execução. É também o critério de ausência mais generalizada, pois em doze dos quatorze contratos a matriz não trata dele.

Apenas duas matrizes escapam a esse quadro. A da vigilância (008 a 011/2025), a mais completa do portfólio nessa dimensão, cobre simultaneamente a deficiência da fiscalização por falta de pessoal qualificado e a inobservância das regras do Termo de Referência pela própria fiscalização. A do Contrato 018/2026 prevê o risco de deficiência na fiscalização técnica. Na maioria dos casos, portanto, o risco de a fiscalização falhar não foi sequer cogitado no planejamento, ainda que houvesse matriz formalmente constituída.

O risco de designação de fiscal sem capacitação (E5), por sua vez, é reconhecido em vários contratos (008/2023, 018/2022, 019/2022, 040/2024, 042/2024 e vigilância). As ações de tratamento remetem, contudo, com frequência à capacitação por meio das oficinas do Observatório de Contratos, instância cuja efetividade as entrevistas não confirmam (seção 4.2), o que esvazia, na prática, a medida prevista.

Dois aspectos finais reforçam o caráter de instrumento de planejamento, e não de ferramenta viva de gestão, que a matriz assume. O primeiro é que, mesmo nas matrizes mais avançadas, como as dos Contratos 024/2026 e 018/2026, a seção destinada ao acompanhamento das ações de tratamento de riscos encontra-se em branco. Os riscos desenhados, assim, não têm registro de monitoramento ao longo da execução.

O segundo é que, quando a matriz aborda riscos de execução, costuma fazê-lo de forma genérica e quantitativamente reduzida frente à complexidade do objeto. É o caso do Contrato 042/2024, cuja matriz dedica apenas quatro riscos à execução de um serviço de alimentação multicampi com exigências contínuas de vigilância sanitária.

Em síntese, o Bloco E mostra que a UFAL incorporou a matriz de riscos como prática institucional, inclusive antes de a lei exigi-la, mas a concebe predominantemente como instrumento da fase de planejamento. Os riscos que mais importam para a fiscalização da execução, o inadimplemento das obrigações trabalhistas e previdenciárias (E3) e a própria ineficiência da fiscalização (E6), são os menos cobertos, e os contratos que melhor os enfrentam são os mais recentes, sob a Lei nº 14.133/2021.

Esse resultado fornece, no plano da gestão de riscos, a mesma conclusão transversal que emergiu dos blocos anteriores e que será consolidada na triangulação (seção 4.3). O esforço documental concentra-se até a contratação, enquanto a execução e a fiscalização recebem atenção secundária.

4.1.6 Repactuações e aditivos (Bloco F)

O Bloco F avalia a gestão da dimensão econômico-financeira ao longo da vigência. São examinadas a vinculação das repactuações à Convenção Coletiva de Trabalho da categoria (F1), a atualização da Planilha de Custos e Formação de Preços nos aditivos (F2) e a continuidade temporal das repactuações sem lacuna aparente (F3).

O parâmetro normativo é o art. 135 da Lei nº 14.133/2021 quanto à repactuação de contratos com mão de obra, e os dispositivos correspondentes da Lei nº 8.666/1993 para os contratos sob a lei anterior.

É o bloco em que a documentação se mostra mais sólida e homogênea. Em praticamente todos os contratos com histórico de execução, os três critérios foram classificados como presente e adequado. A repactuação aparece vinculada à Convenção Coletiva da categoria, com repasse integral dos aumentos de mão de obra e exigência de planilha de custos atualizada como comprovação, sem lacuna temporal aparente na continuidade.

O Contrato 017/2023 é exemplar nesse ponto, ao prever inclusive o parcelamento das repactuações quando o contrato envolve categorias com datas-base diferenciadas (item 21.10), aspecto relevante diante de suas doze especialidades. Os contratos de manutenção (008/2023 e 018/2022), os de vigilância (008 a 011/2025), o de transporte (040/2024, com a Convenção do SINTTRO/AL anexada ao Termo de Referência) e os de alimentação e apoio (042/2024 e 018/2026) seguem o mesmo padrão.

Mesmo o Contrato 008/2019, cujo Termo de Referência não foi localizado, teve os critérios aferidos a partir dos aditivos constantes do processo, todos adequados. A única exceção é o Contrato 024/2026, classificado como não aplicável por ser recente e ainda não registrar repactuações, embora seu Termo de Referência já discipline corretamente a matéria, inclusive a eliminação dos custos não renováveis nas prorrogações.

Esse resultado é mais significativo pelo que revela do que pelo que mede. A robustez do Bloco F indica onde se concentra a competência documental da instituição, que é a formalização e a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

Reunidos os achados dos blocos anteriores, desenha-se um padrão nítido. A documentação é forte nas dimensões que antecedem e dão suporte jurídico-financeiro à contratação, como a definição do objeto (A1), a planilha de custos (A2), o mapeamento dos riscos de planejamento (E2) e a condução das repactuações e aditivos (F). E é frágil nas dimensões que instrumentalizam a fiscalização da execução, como a medição da qualidade do serviço (A3), os critérios de glosa (D4), a comprovação periódica das obrigações trabalhistas (B6), o mapeamento dos riscos de execução (E3 e E6) e o registro formal das designações (C1 a C4).

Esse contraste entre a solidez da documentação de planejamento e gestão e a fragilidade da fiscalização da execução é o resultado transversal da análise documental. Ele não se restringe ao Bloco F nem a qualquer bloco isolado, pois atravessa todos eles, e por isso será retomado de forma consolidada na síntese dos achados documentais (seção 4.1.8) e na triangulação com as entrevistas (seção 4.3).

Cabe registrar, desde já, que esse padrão é coerente com a organização institucional da fiscalização na UFAL, em que o setor de contratos, sediado na capital, concentra com

competência a gestão documental e econômico-financeira, enquanto o acompanhamento cotidiano da execução, muitas vezes distante e disperso pelos campi do interior, carece dos instrumentos que o tornariam objetivo e rastreável.

4.1.7 Os instrumentos institucionais de orientação à fiscalização

Além dos documentos próprios de cada contrato, a análise documental examinou os instrumentos institucionais que, no âmbito da UFAL, deveriam orientar a atividade de fiscalização. São eles o manual de orientação, o sistema de monitoramento e o conhecimento institucional a ele associado, a norma que disciplina o recebimento e o pagamento, e o arcabouço normativo de regência. O exame desse conjunto, percorrido a seguir em ordem cronológica, revela três traços comuns, que ecoam o resultado dos blocos anteriores. São eles a desatualização, a fragmentação e o desequilíbrio entre impor obrigações e não oferecer o mínimo de suporte operacional.

O instrumento de orientação mais direto ao fiscal é o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, elaborado em 2018. Ele declara fundamentar-se nas Leis nº 10.520/2002 e nº 8.666/1993 e, subsidiariamente, nos modelos da Advocacia-Geral da União, sem qualquer referência à Lei nº 14.133/2021, o que o torna, já em sua base normativa, desatualizado. Sua estrutura cobre a apresentação, os conceitos de gestão e de fiscalização, as atribuições do fiscal, a fiscalização inicial, a responsabilização do servidor e um conjunto de anexos.

Os anexos, que seriam a parte de maior utilidade prática, são em sua maioria modelos de comunicação entre o fiscal e a Administração ou a empresa. O primeiro deles é um modelo de memorando de 2018 para solicitar a contratação de assessoria especializada com fulcro no art. 67, §1º, da Lei nº 8.666/1993. Faltam modelos operacionais de acompanhamento da execução e orientações que permitam ao fiscal adaptar os procedimentos ao caso concreto. A própria finalidade declarada do manual, a de orientar gestores e fiscais sobre suas obrigações, reproduz a ênfase, recorrente em todos os instrumentos, no dever do servidor mais do que no suporte que lhe é devido.

Em 2021, a Portaria nº 258 instituiu o Observatório de Contratos, com a promessa de constituir uma instância de monitoramento, de gestão do conhecimento e de aprimoramento das contratações. O documento previa um banco de dados, o registro de lições aprendidas, a consulta desse acervo pelos futuros gestores e fiscais e a capacitação por meio de oficinas e

fóruns. No desenho, era a resposta institucional mais próxima da carência de orientação operacional.

O sítio da UFAL, é preciso dizer, disponibiliza documentos vinculados a essa iniciativa, cuja organização e alcance não foram objeto de exame aprofundado nesta pesquisa. O que os relatos dos fiscais examinados na seção 4.2 permitem afirmar é que nenhum participante mencionou esse acervo entre as fontes que consulta para orientar sua atuação, o que sugere que, existindo o material, ele não se consolidou como referência conhecida e utilizada pelos agentes. O ponto é especialmente relevante porque algumas matrizes de risco do portfólio, ao tratarem do risco de fiscal sem capacitação, indicavam como ação preventiva as próprias oficinas do Observatório, sem que os relatos permitam aferir em que medida essa ação chegou aos agentes designados.

A esse esforço somou-se o sistema ContratosGov, implantado pela Portaria GR nº 634/2023 e de uso obrigatório para os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra a partir de dezembro de 2024, por força do art. 4º da Instrução Normativa nº 05/2024-PROGINST. Aqui a análise documental se encontra de forma direta com as entrevistas.

A existência de um sistema informatizado de registro não garante, por si só, a efetividade dos controles. A ferramenta é apenas um meio de registro, e sua utilidade depende da definição prévia de quais informações devem ser registradas, de quais evidências devem ser produzidas e da capacitação dos agentes para utilizá-la. Os relatos indicam que a utilização do sistema é desigual, com cada fiscal registrando segundo critérios próprios, e que, em alguns casos, o sistema sequer foi plenamente implantado, o que compromete a uniformidade e a qualidade da informação produzida.

Em 2024, a Instrução Normativa nº 05/2024-PROGINST trouxe o instrumento mais atual e mais bem estruturado do conjunto. Fundada no art. 140, §3º, da Lei nº 14.133/2021 e na IN SEGES nº 05/2017, ela disciplina o procedimento de recebimento provisório e definitivo dos serviços e o fluxo de pagamento. O recebimento provisório cabe ao fiscal técnico, administrativo ou setorial, mediante relatório circunstanciado de ocorrências. O definitivo cabe ao gestor, que analisa os relatórios, comunica eventuais irregularidades e autoriza a emissão da nota fiscal pelo valor dimensionado conforme o Instrumento de Medição de Resultado, com prazos definidos.

A norma é, em si, adequada, mas sua efetividade depende de instrumentos que não a sustentam. Os relatórios circunstanciados que ela exige são os dois modelos institucionais analisados na seção 4.1.4, e convém retomar aquele exame. Há um modelo único para a fiscalização técnica e outro para a administrativa, aplicáveis a todos os contratos qualquer que

seja o objeto, sem rotinas por nicho. O modelo administrativo, embora detalhado na conferência trabalhista, pressupõe um conhecimento técnico que os fiscais frequentemente não possuem, como ilustra a conferência das férias, que ele rotula como anual sem explicar a distinção entre período aquisitivo e concessivo nem orientar a verificação do pagamento antes do gozo. E, ao tratar do não pagamento de verbas, remete a punição às sanções indicadas no Termo de Referência, instrumento que, como visto, em regra não tipifica o atraso salarial entre as infrações sancionáveis.

Além disso, a norma vincula o dimensionamento do pagamento ao IMR, que os Blocos A e D mostraram ser frequentemente genérico ou não localizado, de modo que ela pressupõe um mecanismo que muitas vezes não opera de forma objetiva. Note-se, ainda, que a IN 05/2024 remete em seu texto à Portaria GR nº 944/2017, hoje revogada, pequeno sinal da fragmentação que marca o conjunto normativo.

Por fim, em 2026, a Portaria GR nº 162 passou a reger a matéria e seria, em tese, a oportunidade de atualizar e corrigir as falhas acumuladas pelos instrumentos anteriores. Ela revogou a Portaria GR nº 944/2017 (art. 24), que vigorara por quase uma década e permanecera em vigor mesmo após a edição da Lei nº 14.133/2021 e do Decreto nº 11.246/2022, sem incorporar as inovações desses diplomas nem contemplar a figura do fiscal setorial.

A norma revogada concentrava-se em impor deveres sem cuidar de sua aplicação prática. O art. 9º estabelecia que o servidor acumularia a fiscalização com suas tarefas ordinárias, sob pena de insubordinação, sem qualquer contrapartida institucional. O art. 12 exigia o registro oficial de todas as tratativas com a empresa sem definir onde tais registros seriam arquivados e disponibilizados para conferência e controle.

A Portaria 162/2026 atualiza a base legal e detalha as competências de cada agente, o que representa avanço formal. Contudo, segue a lógica anterior. Das dezessete atribuições conferidas à Gerência de Contratos (art. 4º), duas dizem respeito ao apoio à fiscalização propriamente dita, a saber, prestar assistência e apoio técnico-administrativo aos gestores e fiscais (inciso VII) e gerir o Fórum de Fiscais e Gestores de Contratos (inciso XVII). O Fórum é iniciativa relevante e será retomado adiante, mas a proporção sugere que o suporte ao fiscal não ocupa posição central no desenho de competências da unidade.

O normativo também continua a distribuir mais obrigações e responsabilização do que apoio. O art. 15 reproduz quase literalmente o antigo art. 9º da Portaria 944/2017, e o art. 23 reforça que o descumprimento das atribuições pode ensejar a apuração de responsabilidade do servidor. A norma que deveria corrigir a lacuna de fundo acaba por reproduzi-la, ao enunciar

competências legais sem traduzi-las em orientação operacional, exatamente a deficiência identificada no critério C5.

Em síntese, o conjunto de instrumentos institucionais de orientação é desatualizado, como mostra o manual de 2018 ancorado na lei revogada. É fragmentado, como revela a sucessão de normas que se referenciam mutuamente, por vezes a dispositivos já sem vigência. E é desequilibrado, por enunciar competências e impor obrigações sem oferecer o suporte operacional correspondente.

Mesmo a norma mais bem estruturada, a IN 05/2024, e a mais recente, a Portaria 162/2026, que deveria ter corrigido as falhas acumuladas, não suprem a lacuna central identificada em toda a análise documental. Falta orientação prática, adaptada a cada modalidade de serviço, capaz de traduzir a competência legal em rotina executável. Esse resultado, no plano institucional, converge com o que os blocos por contrato revelaram no plano dos instrumentos contratuais e fundamenta, junto com os relatos das entrevistas, a proposta de um modelo de apoio documental orientado a cada nicho.

4.1.8 Síntese dos achados documentais

Percorridos os seis blocos analíticos e os instrumentos institucionais de orientação, a análise documental permite consolidar um conjunto de achados que convergem para um diagnóstico central, o qual orientará tanto a triangulação com as entrevistas (seção 4.3) quanto a proposta do produto técnico.

A constatação de maior alcance é transversal e atravessa todos os blocos. Há uma assimetria nítida entre a solidez da documentação de planejamento e de gestão econômico-financeira e a fragilidade da documentação que instrumentaliza a fiscalização da execução.

De um lado, a definição do objeto (A1), a Planilha de Custos e Formação de Preços (A2), o mapeamento dos riscos de planejamento (E2) e a condução das repactuações e dos aditivos (F) apresentam-se, em regra, bem estruturados. Isso revela competência institucional consolidada na fase que antecede o contrato e na manutenção do seu equilíbrio econômico-financeiro.

De outro lado, os instrumentos que dariam objetividade à fiscalização da execução mostram-se frágeis de forma recorrente. O Instrumento de Medição de Resultado afere conformidade e pontualidade, mas raramente a qualidade do serviço (A3). A comprovação periódica das obrigações trabalhistas é substituída por uma cláusula de apresentação apenas quando solicitada (B6). Os critérios de glosa não definem com clareza as situações que a

ensejam, o cálculo e as evidências, e as tabelas de infrações não tipificam situações previsíveis, como o atraso salarial, que é a ocorrência mais sensível desses contratos e permanece sem resposta sancionatória (D4). A matriz de riscos, quando existe, concentra-se predominantemente na fase de planejamento e tende a omitir os riscos de execução mais sensíveis, como a inadimplência trabalhista e a própria fiscalização ineficiente (E3 e E6). E as portarias de designação, em grande parte, não estão registradas no processo eletrônico (C1 a C4).

Esse contraste sintetiza o que a análise documental revelou. O esforço documental da instituição se concentra até a contratação, e a fase posterior, de execução e fiscalização, recebe atenção secundária.

Um segundo elemento, complementar ao primeiro, diz respeito não à ausência da informação, mas à sua dispersão. Em boa parte dos casos, o que compromete a fiscalização não é a inexistência de previsão, e sim o fato de a informação relevante estar espalhada por múltiplos pontos do instrumento e do arcabouço normativo.

A legislação fornece o norte geral, e alguns Termos de Referência trazem as exigências distribuídas ao longo do texto, com frequência inseridas nas atribuições do fiscal administrativo, sem um capítulo autônomo que as consolide. O resultado é que o agente precisa localizar, em diferentes seções e em diferentes normas, aquilo de que necessita para fiscalizar.

Essa dispersão é particularmente onerosa porque, conforme se verá nas entrevistas, a totalidade dos gestores e fiscais acumula a fiscalização com outras atribuições e não dispõe de tempo para pesquisar onde a informação se encontra. Do ponto de vista da operacionalidade, o ideal seria a concentração dessas informações em um único ponto de consulta, adaptado a cada modalidade contratual.

Essa constatação qualifica uma leitura corrente sobre a fiscalização na UFAL. O problema preponderante não é a ausência de registros, mas o fato de os documentos e procedimentos exigidos serem mencionados de forma genérica e dispersa, sem detalhamento de seu conteúdo, de sua finalidade ou de sua forma de elaboração.

Esses dois elementos explicam a distribuição dos níveis de completude documental. Dos quatorze contratos, nove foram classificados como críticos, quatro como baixos e apenas um como médio, sem nenhum no nível alto. O enquadramento crítico decorre, na maioria dos casos, da combinação de ausências nos Blocos B e C, os de maior exposição da instituição à responsabilização subsidiária.

Cabe, porém, reiterar a ressalva metodológica que perpassou toda a análise, segundo a qual a ausência de um documento no SIPAC não equivale à sua inexistência. No caso das

portarias de designação, as entrevistas indicam tratar-se, em larga medida, de falha de registro, e não de falta de designação, uma vez que 22 dos 23 participantes confirmam possuir portaria publicada no Boletim de Pessoal. A lacuna, portanto, é de rastreabilidade, e não de formalização.

Por fim, a análise dos instrumentos institucionais de orientação revelou que essa fragilidade não é suprida no plano institucional. O manual encontra-se desatualizado, o conjunto normativo é fragmentado e mesmo a norma mais recente reproduz a lógica de enunciar competências e impor obrigações sem oferecer suporte operacional. Soma-se a isso a heterogeneidade dos serviços contratados, em que cada modalidade apresenta exigências, riscos e rotinas próprias, o que torna pouco eficazes os instrumentos genéricos hoje disponíveis.

O conjunto desses achados fundamenta a orientação central da pesquisa, que é a pertinência de um modelo de apoio documental capaz de orientar a construção de instrumentos específicos por nicho contratual. Tais instrumentos devem concentrar a informação dispersa e traduzir a competência legal em rotina executável, sem que o modelo se confunda com a criação dos próprios instrumentos, tarefa que caberá à instituição desenvolver. Esses achados documentais serão agora confrontados com a percepção dos agentes que exercem a fiscalização, na seção 4.2, e integrados na triangulação da seção 4.3.

4.2 Achados das entrevistas

Esta seção apresenta os achados decorrentes das entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e fiscais responsáveis pelo acompanhamento dos contratos de prestação de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFAL. Se a análise documental permitiu mapear como a fiscalização se encontra formalmente estruturada, as entrevistas voltam-se ao plano que os documentos não alcançam, que é a prática efetivamente exercida no cotidiano e a percepção dos agentes que a executam.

Foram realizadas 23 entrevistas, entre 4 de maio e 28 de julho de 2026, todas por videoconferência e com consentimento registrado por gravação autorizada. Os participantes distribuem-se entre 6 gestores de contrato, 2 fiscais técnicos, 5 fiscais administrativos e 10 fiscais setoriais, contemplando as quatro figuras de fiscalização previstas no Decreto nº 11.246/2022.

Para preservar o anonimato assumido no Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, cada participante é identificado por código alfanumérico que combina a função predominante registrada em portaria e um número sequencial. GC designa os gestores de contrato, FT os

fiscais técnicos, FA os fiscais administrativos e FS os fiscais setoriais. As falas são apresentadas em discurso indireto, atribuídas ao código do respectivo participante.

O mesmo compromisso orientou o tratamento do conteúdo dos relatos e a composição do quadro de caracterização. Foram suprimidos dos relatos os elementos capazes de permitir a reidentificação, tais como a denominação do objeto contratual, a categoria profissional dos empregados terceirizados envolvidos e a designação das unidades e locais de execução. Onde a referência era necessária à compreensão do achado, adotaram-se formulações genéricas, como local de execução dos serviços, unidade de lotação e empregados terceirizados.

Pela mesma razão, variáveis como cargo, faixa etária, sexo, escolaridade e tempo de instituição, embora coletadas, não figuram de forma individualizada, uma vez que sua combinação com a função exercida permitiria identificar participantes em um universo restrito e conhecido internamente. Esses dados são apresentados apenas de forma agregada, em frequências e percentuais, conforme as diretrizes da Resolução CNS nº 510/2016.

O material foi tratado por meio de análise de conteúdo, com categorias orientadas em parte pelos objetivos e pelo referencial teórico do estudo e em parte emergentes do próprio material. As questões fechadas do roteiro foram tabuladas para apuração de frequências e percentuais, tomando como base os 23 participantes. As questões abertas foram sintetizadas em fichas individuais padronizadas e posteriormente codificadas por eixo temático. Nos casos em que a alternativa assinalada divergiu da narrativa aberta do mesmo participante, prevaleceu a alternativa registrada, e a divergência, quando analiticamente relevante, é assinalada no texto.

O Quadro 6 caracteriza os participantes segundo a função predominante, o acúmulo de funções de fiscalização, o tempo de exercício da atividade e o número de contratos em que já atuaram.

Quadro 6 — Caracterização dos participantes das entrevistas

Código	**Função predominante**	**Acumula funções de fiscalização**	**Tempo na função (anos)**	**Contratos em que já atuou**
GC01	Gestor	Não	17,0	15 a 20 (estimativa)
GC02	Gestor	Sim	9,0	3
GC03	Gestor	Não	10,0	4
GC04	Gestor	Não	2,0	1
GC05	Gestor	Não	6,0	2
GC06	Gestor	Não	5,0	5
FT01	Fiscal técnico	Sim	16,0	8
FT02	Fiscal técnico	Sim	3,0	1
FA01	Fiscal administrativo	Sim	3,0	3
FA02	Fiscal administrativo	Não	11,0	6
FA03	Fiscal administrativo	Não	1,5	2
FA04	Fiscal administrativo	Sim	4,0	2
FA05	Fiscal administrativo	Não	4,0	3

FS01	Fiscal setorial	Não	0,25	1
FS02	Fiscal setorial	Sim	3,5	2
FS03	Fiscal setorial	Não	2,0	3
FS04	Fiscal setorial	Não	0,83	1
FS05	Fiscal setorial	Não	2,0	1
FS06	Fiscal setorial	Não	3,0	4
FS07	Fiscal setorial	Sim	14,0	5
FS08	Fiscal setorial	Sim	10,0	7
FS09	Fiscal setorial	Sim	10,0	4
FS10	Fiscal setorial	Não	4,0	4

Fonte: elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2026).

O perfil agregado dos participantes revela um grupo experiente e qualificado. Quanto ao cargo, 12 dos 23 são técnicos administrativos de nível D (52,2%), 10 são de nível E (43,5%) e 1 é docente (4,3%). A escolaridade é elevada, pois todos possuem pós-graduação, sendo 13 com especialização (56,5%), 8 com mestrado (34,8%) e 2 com doutorado (8,7%).

A faixa etária concentra-se entre 41 e 50 anos, com 11 participantes (47,8%), seguida da faixa entre 31 e 40 anos, com 8 (34,8%), e da faixa entre 51 e 60 anos, com 4 (17,4%). Quanto ao sexo, 13 são homens (56,5%) e 10 são mulheres (43,5%).

O tempo na função de fiscalização varia de três meses a dezessete anos, e o número de contratos em que os participantes já atuaram vai de um a cerca de vinte, o que indica trajetórias bastante heterogêneas dentro do mesmo grupo. Essa heterogeneidade convive com a ausência de qualquer exigência de afinidade entre a formação acadêmica do agente e o objeto técnico do contrato fiscalizado, traço que se mostrará relevante na análise das dificuldades relatadas.

Dois dados estruturais do Bloco I destacam-se por sua uniformidade. O primeiro é que a totalidade dos participantes acumula a atribuição de fiscalização com as atividades ordinárias de seus cargos, sem dedicação exclusiva à função. O segundo é que nenhum dos 23 participantes recebe função gratificada pelo encargo, e a totalidade considera que seria justo recebê-la.

A esses soma-se um terceiro dado, de natureza distinta. Dez dos 23 participantes acumulam mais de uma função de fiscalização, seja em contratos diferentes, seja no mesmo contrato (43,5%), o que amplia o volume de obrigações que recai sobre cada agente e reforça o quadro de sobreposição de atribuições.

A apresentação dos achados organiza-se em cinco categorias analíticas, ordenadas segundo a lógica diagnóstica que estrutura a pesquisa. São elas a forma como os agentes ingressam na função e o preparo que recebem (4.2.1), o modo como a fiscalização é praticada e instrumentalizada (4.2.2), o domínio técnico exigido e as dificuldades enfrentadas (4.2.3), a insegurança jurídica e a percepção de risco (4.2.4) e as perspectivas de capacitação e melhoria (4.2.5).

4.2.1 Designação, formalização e preparo inicial

A forma como os servidores ingressam na função de fiscalização constitui o primeiro elemento a examinar e dialoga diretamente com a fragilidade que a análise documental identificou no arranjo formal de designação. O quadro que emerge é o de um encargo formalmente instituído, mas materialmente desacompanhado, em que a portaria existe e a orientação não.

A formalização da designação, tomada isoladamente, apresenta bom desempenho. Vinte e dois dos 23 participantes (95,7%) confirmam possuir portaria de designação publicada no Boletim de Pessoal, e apenas um (4,3%) declara não saber informar. Esse dado contrasta com o resultado documental de não localização das portarias nos autos processuais e será retomado na triangulação, uma vez que a existência do ato formal e sua juntada ao processo eletrônico são exigências distintas.

O contraste se instala quando se examina o que acompanha a portaria. Nenhum dos 23 participantes relatou ter recebido, da instituição, capacitação específica preparatória antes de assumir a função.

Duas situações particulares, ainda que não modifiquem o quadro geral, precisam ser mencionadas. FA03 ingressou na função já com qualificação externa em licitações e contratos e vários anos de experiência prévia em outro ente público. FS07 participou de treinamento intensivo no início de sua atuação como fiscal, sem que novas ações de atualização lhe tenham sido ofertadas desde então.

Nos demais casos, o preparo, quando existe, foi construído após a designação e, por vezes, por iniciativa do próprio servidor. GC03 sintetiza o padrão ao relatar que primeiro foi designado para a função e apenas depois recebeu algum treinamento, sequência que FA02 e FA05 descrevem nos mesmos termos.

A ausência de preparo prévio se estende à ciência sobre as próprias responsabilidades. A maioria dos participantes declara não ter recebido, no ato da designação, qualquer informação sobre seus direitos, deveres e limites de responsabilização. GC04 declarou não ter clareza integral sobre seus deveres e sobre as formas de responsabilização, ressaltando que essas informações nunca lhe foram repassadas pela universidade. FS01 afirmou não possuir clareza sobre suas atribuições nem ter recebido informações sobre riscos de responsabilização pessoal no momento da designação. FS07 foi direta ao afirmar que o servidor apenas recebe a ordem

de ser fiscal. FS03 relatou que só descobriu os detalhes da função depois de já estar atuando, sem aviso prévio institucional.

Chama atenção que, mesmo entre os participantes que hoje declaram ter clareza sobre suas responsabilidades, a origem desse conhecimento é invariavelmente externa à instituição. GC01 afirma ter ciência, mas registra que ela não lhe foi repassada e que aprendeu por conta própria. FS06 declarou ter ciência, ressalvando que o conhecimento não foi transmitido pela gestão da universidade, mas adquirido por iniciativa própria. FA04 relatou ter percepção clara do risco de responsabilização pessoal, adquirida após estudos pessoais. FS05 construiu seu entendimento pela leitura do manual fornecido pela gestora e por pesquisas independentes.

O problema, portanto, não é a inexistência do conhecimento, mas a de um canal institucional que o produza e o transmita.

O acesso à documentação contratual no momento da designação reproduz o mesmo padrão de dispersão. Oito participantes (34,8%) declaram ter recebido todos os documentos essenciais do contrato, quatro (17,4%) receberam parte deles, três (13,0%) não receberam nenhum e oito (34,8%) buscaram os documentos por iniciativa própria. Somados, 15 dos 23 participantes (65,2%) não tiveram acesso integral e espontâneo aos documentos de que necessitavam para exercer a função a que haviam sido designados.

A forma de aceitação da nomeação evidencia o caráter compulsório com que o encargo é vivenciado.

Quadro 7 — Forma de aceitação da nomeação à função

Forma de aceitação	**Participantes**	**Percentual**
Aceitei de prontidão	5	21,7%
Aceitei, porque não tinha justificativa para recusar	15	65,2%
Recusei de prontidão, mas fui convencido(a) a exercer a função	2	8,7%
Recusei de prontidão e exerço a função sem querer	1	4,3%

Fonte: elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2026), n = 23.

A alternativa majoritária, assinalada por 15 dos 23 participantes (65,2%), não expressa adesão à função, mas ausência de margem legítima de recusa. Somada aos três participantes que recusaram inicialmente (13,0%), tem-se que 18 dos 23 (78,3%) assumiram a atribuição sem escolha ativa. Apenas cinco (21,7%) declararam ter aceitado de prontidão.

Dois dados uniformes fecham o quadro da designação. Nenhum dos 23 participantes recebe função gratificada pelo encargo, e a totalidade considera que seria justo recebê-la. A convergência integral nesses dois itens, sem qualquer dispersão entre funções ou tempo de

experiência, indica que a percepção de desproporção entre a responsabilidade assumida e a contrapartida institucional é comum a todo o grupo.

Um relato de FA01 articula os elementos desta seção e antecipa a discussão sobre insegurança jurídica. Em sua percepção, se a instituição detalhasse previamente os riscos de responsabilização, os servidores dificilmente aceitariam o encargo. A observação sugere que a omissão informacional, seja deliberada ou não, opera como condição de funcionamento do arranjo atual de designação.

4.2.2 Rotina de fiscalização, instrumentos de apoio e comunicação

A prática cotidiana da fiscalização não segue um padrão institucional. Cada participante descreve uma rotina construída a partir das condições concretas de seu contrato, de sua lotação e de sua própria iniciativa, sem referência comum que a oriente. O que a análise documental registrou como previsão genérica de instrumentos de controle aparece, nos relatos, como ausência de instrumentos efetivos. O fiscal sabe que deve acompanhar, mas define sozinho o que verificar, como verificar, se registra o que verificou e de que forma o faz.

As rotinas relatadas variam desde o acompanhamento presencial diário até a atuação estritamente documental. GC05 descreve uma gestão que se confunde com a atuação técnica profissional, exercida pela presença diária no local de execução. FS05 relata fiscalização quase diária no local de execução dos serviços, favorecida pela proximidade física. FA04 registra que trabalhar no mesmo setor físico da gestora do contrato permite decisões conjuntas e presenciais. No extremo oposto, FS01 declara não possuir rotina pré-estabelecida, limitando-se a orientar a equipe e a intermediar a relação entre sua unidade e a gestão centralizada, e admite nunca ter ido a campo verificar a execução. FS10 sintetiza a modalidade mais informal ao registrar que, por fiscalizar o mesmo setor em que trabalha, realiza a fiscalização de forma visual. GC02 descreve rotina organizada de forma reativa aos problemas que surgem, e GC03 relata acompanhamento sem cronograma fixo, conforme as demandas apareçam.

A ausência de instrumentos padronizados institucionais é o traço mais uniforme do bloco. Dezesseis dos 23 participantes (69,6%) declararam não dispor de checklist, formulário, manual ou roteiro fornecido pela instituição para orientar a fiscalização. FA01 descreve a própria atuação como baseada no instinto, sem orientações institucionais prévias. GC04 relatou não ter recebido absolutamente nenhum instrumento de apoio. FT01 desconhece a existência de qualquer instrumento padronizado. FS03 e FS07 registram o mesmo, esta última informando

que utiliza o próprio termo de referência como guia do que deve ser fiscalizado. FS04 recebeu apenas o termo de referência e a cópia do contrato no momento da designação.

Os sete participantes que relatam dispor de algum instrumento (30,4%) revelam, ao serem examinados em detalhe, um padrão que reforça o diagnóstico em vez de contrariá-lo, pois em nenhum caso o instrumento decorre de política institucional dirigida ao conjunto dos fiscais.

GC05 utiliza checklist fornecido pela gerência de contratos, somado ao IMR e ao registro no sistema ContratosGov. FS05 e FS06 utilizam checklist disponibilizado pela gestão central do contrato específico que fiscalizam. FA02 utiliza checklist obtido em treinamento pontual. FT02 registra que o modelo de relatório que emprega foi disponibilizado por um colega da própria unidade, que o orientou sobre quais itens observar. FA03 aprendeu com a fiscal que o antecedeu e construiu planilhas próprias de monitoramento. GC03 teve acesso a checklists em treinamentos, mas admite que esses materiais não são utilizados de forma efetiva em sua rotina.

Dois relatos qualificam o instrumento institucional existente. GC01 reconhece a existência do manual da instituição, mas o considera desatualizado e distante da realidade prática, registrando que muitos dos modelos disponibilizados não se aplicam ao objeto dos contratos sob sua responsabilidade, o que o obriga a criar instrumentos próprios. FA05 buscou o manual por iniciativa própria e o julgou superficial e desconectado da realidade prática. Os dois relatos convergem com o resultado documental sobre a defasagem dos instrumentos de orientação disponibilizados no portal institucional.

O registro das ocorrências da execução contratual confirma o quadro.

Quadro 8 — Forma de registro das ocorrências da execução contratual

Forma de registro	**Participantes**	**Percentual**
Sim, em sistema informatizado institucional	3	13,0%
Sim, em planilha ou documento digital próprio	7	30,4%
Sim, em livro ou formulário físico	0	0,0%
Não mantenho registro formal de ocorrências	13	56,5%

Fonte: elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2026), n = 23.

Treze dos 23 participantes (56,5%) não mantêm qualquer registro formal das ocorrências da execução contratual. Entre os dez que registram, sete o fazem em planilha ou

documento digital próprio (30,4%), construído por iniciativa individual, e apenas três utilizam sistema informatizado institucional (13,0%). Nenhum utiliza livro ou formulário físico.

O dado é particularmente relevante quando confrontado com a análise documental, que identificou o registro de ocorrências como instrumento previsto de forma genérica na totalidade dos contratos, sem modelo estruturado. A previsão contratual existe, o modelo não, e o registro, quando ocorre, depende de instrumento que o próprio fiscal precisa conceber.

Uma situação específica diz respeito à condução do processo de pagamento, que se revelou heterogênea entre os participantes. GC06 relata que sua atividade principal consiste em solicitar a fiscalização administrativa a um colega para autorizar o pagamento e, em seguida, abrir o processo de pagamento mensal. GC03 confere a emissão das notas fiscais, analisa os valores e assina os documentos que autorizam o pagamento. Já FA01, FA02 e FA03 descrevem a abertura do processo de pagamento no SIPAC como atividade própria da fiscalização administrativa, e FA03 acrescenta o acompanhamento do fluxo até a efetivação do desembolso pelo Departamento de Contabilidade e Finanças. FT01, que acumula as funções de fiscal técnico e administrativo, também registra o encaminhamento do processo de pagamento entre suas atribuições, o que nesse caso decorre do acúmulo e não da atribuição técnica em si.

A verificação dos normativos internos da instituição indica que essa heterogeneidade não decorre apenas da prática, mas encontra origem na própria disciplina interna. A Instrução Normativa nº 05/2024-PROGINST atribui ao fiscal técnico, administrativo ou setorial o recebimento provisório, mediante relatório circunstanciado encaminhado ao gestor (art. 1º, I), e ao gestor contratual o recebimento definitivo, ato que concretiza o ateste da execução dos serviços (art. 1º, II, e art. 2º, II).

Ao fixar os prazos, contudo, a norma estabelece que o envio do processo de pagamento via SIPAC ao Departamento de Contabilidade e Finanças deve ocorrer até o dia 15 do mês subsequente (art. 3º, IV), sem indicar a qual agente compete essa providência. O Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, por sua vez, arrola o cadastro do processo de pagamento no SIPAC entre as atribuições do fiscal, ao mesmo tempo em que determina que o fiscal encaminhe as faturas ao gestor do contrato visando ao ateste e ao encaminhamento para pagamento por parte deste.

Trata-se, portanto, de um problema duplo. Há heterogeneidade de rotinas entre os agentes, e essa heterogeneidade é compatível com uma indefinição dos próprios normativos internos, que não delimitam com clareza a quem compete a abertura e o encaminhamento do processo de pagamento. A ausência de segregação clara de funções nessa etapa é especialmente sensível porque é nela que se materializa a liquidação da despesa, e porque o art. 7º, § 1º, da

Lei nº 14.133/2021 impõe expressamente a observância do princípio da segregação de funções na designação dos agentes.

O uso da plataforma informatizada de gestão de contratos apresenta o mesmo caráter desigual. A Instrução Normativa nº 05/2024-PROGINST tornou obrigatório, a partir de dezembro de 2024, o envio da documentação comprobatória e das notas fiscais por meio da plataforma ContratosGov, bem como o recebimento, o envio de relatórios e as demais diligências da equipe de gestão contratual (art. 4º).

Na prática relatada, o uso é parcial. GC05, FA02 e FA04 registram utilizar a plataforma para comunicação formal, notificações e glosas, e FA02 a descreve como diferencial de organização do contrato que fiscaliza. FS03 acompanha por ela as notificações de envio de documentos.

Em contrapartida, FA05 relata que o sistema não é utilizado porque a empresa contratada não adere à plataforma. FS04 participou de treinamento sobre o sistema logo após sua designação, mas registra que o contrato, por ser emergencial, ainda não constava na plataforma, o que o levou a esquecer o conteúdo do curso por falta de aplicação prática. FS02 relata não ter sido comunicado sobre a capacitação institucional referente à plataforma, tomando conhecimento posteriormente e buscando agendamento por iniciativa própria. Os demais participantes não mencionam a plataforma entre os instrumentos que utilizam.

O quadro que emerge é o de uma obrigação normativa interna cuja implementação não se completou. As causas identificáveis nos relatos são de três ordens e não se confundem, a saber: contratos ainda não cadastrados na plataforma; empresas contratadas que não aderem ao sistema; e agentes que não foram comunicados da capacitação disponível. Os dados coletados, por serem anonimizados e não conterem informação de lotação, não permitem associar o uso ou o desuso da plataforma a campi ou localidades específicas, razão pela qual não se formula aqui qualquer recorte territorial.

A comunicação com a contratada revela o ponto de maior relevância normativa do bloco. O canal formal predominante é o correio eletrônico, mencionado por doze participantes, utilizado para notificações, registro de divergências e formalização de demandas. GC01 descreve a sequência de formalizar por e-mail e, na ausência de solução, expedir notificação formal. FS05 utiliza o e-mail estritamente para registrar divergências, falta de materiais e problemas com equipamentos de proteção individual.

Ao lado do canal formal, contudo, os relatos evidenciam a existência de comunicação direta e cotidiana entre agentes públicos e empregados terceirizados, em diversos casos institucionalizada sob a forma de grupos de aplicativo de mensagens.

GC02 relata participar de grupo no qual os empregados terceirizados reportam ocorrências diárias, o que lhe permite monitorar a situação em tempo real e fornecer orientações quando necessário. GC04 descreve acompanhamento contínuo, vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana, por meio de grupo de aplicativo de mensagens que reúne os empregados terceirizados e os fiscais, além da conferência semanal do livro de ocorrências mantido pela equipe terceirizada. FS02 informa ter instituído, por iniciativa própria, grupo de aplicativo de mensagens com os empregados terceirizados como instrumento de controle da movimentação de bens patrimoniais entre prédios, medida adotada após o desaparecimento de equipamentos.

Essa prática merece exame normativo cuidadoso. O art. 48 da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente à Administração e a seus agentes, na contratação de serviço terceirizado, estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado (inciso III). No mesmo sentido, a Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 orienta que a Administração não exerça poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se ao preposto ou aos responsáveis indicados pela empresa.

A interlocução direta e rotineira com os empregados terceirizados, sobretudo quando envolve orientação sobre a execução de tarefas, tende a produzir os elementos de pessoalidade e subordinação direta que a norma busca afastar, e que a jurisprudência trabalhista examina para caracterizar vínculo empregatício com o tomador dos serviços.

Os relatos não indicam intenção de descumprir a norma. Revelam, antes, um padrão de atuação que decorre da própria configuração do arranjo, e vários participantes descrevem dificuldades concretas com a figura do preposto. FS08 relata dificuldade de comunicação em razão da ausência de preposto ativo e responsivo, o que compromete a obtenção de esclarecimentos sobre irregularidades identificadas. GC04 relata mensagens e ligações não retornadas pelo responsável da empresa. FA03 descreve comunicação desorganizada em razão do excesso de interlocutores na contratada, com cerca de oito contatos diferentes para temas distintos.

Diante da fragilidade do canal formal, a comunicação direta com os trabalhadores aparece como solução prática para viabilizar o acompanhamento, ainda que ao custo de aproximar a atuação do agente público do campo vedado pela legislação. Esse ponto será retomado na subseção seguinte, ao lado do relato sobre gestão de pessoas dos terceirizados, e na triangulação.

4.2.3 Domínio técnico, dificuldades e a questão da gestão de pessoas

As dificuldades relatadas concentram-se em três frentes que se reforçam. A primeira é o domínio técnico exigido pela análise financeira do contrato. A segunda é a extensão e a volatilidade da legislação trabalhista aplicável. A terceira é a gestão de pessoas dos empregados terceirizados.

As duas primeiras correspondem ao que a literatura e os normativos já identificam como núcleo técnico da função. A terceira, embora apareça nos relatos como uma das principais dificuldades, não integra as atribuições do agente público e é vedada pela legislação, o que a torna o ponto mais delicado desta seção.

A análise da planilha de custos e formação de preços e o cálculo de glosas constituem o ponto de maior insegurança técnica declarada. GC01 considera a dimensão contábil-financeira o aspecto mais complexo da fiscalização, não apenas para si, mas para a maioria dos fiscais e gestores, e relata que, diante de dúvidas, o procedimento adotado é a abertura de processo encaminhado à gerência de contratos, que dispõe de apoio de contador.

GC02 aponta a análise da planilha como o aspecto mais complexo e relata insegurança na conferência dos cálculos, agravada por experiências anteriores envolvendo pagamentos por postos de trabalho não efetivamente ocupados. GC03 considera os aspectos contábeis e financeiros os mais complexos, mencionando especificamente o cálculo de glosas. FA04 descreve a planilha como documento de alta complexidade técnica e relata que o cálculo minucioso de glosas é de tal modo trabalhoso que a leva a adotar cálculos por valores globais para viabilizar a operação. GC06 registra que, embora analise as planilhas, não teria segurança para aplicar descontos de forma autônoma. FS01 relata insegurança técnica na mesma matéria.

O dado quantitativo confirma a percepção. Interpelados sobre a clareza da planilha de custos para o cálculo de glosas, apenas um dos 23 participantes (4,3%) considerou o instrumento claro e detalhado, sete (30,4%) declararam compreendê-lo mas manter insegurança sobre o tema, sete (30,4%) responderam que os termos de referência são genéricos nesse aspecto e oito (34,8%) declararam não saber informar. Somados, 22 dos 23 participantes (95,7%) não dispõem de compreensão segura sobre o instrumento que fundamenta a aplicação de descontos financeiros à contratada.

Há uma exceção significativa. GC05 declarou não considerar a fiscalização complexa e afirmou ter total segurança na realização de glosas, atribuindo essa condição a capacitações específicas que realizou, entre elas curso sobre planilhas de custos. O caso é relevante porque isola a variável, uma vez que onde houve capacitação técnica dirigida a insegurança desaparece.

Reconhece, ainda assim, que muitos gestores sentem insegurança para realizar descontos, o que sugere percepção do caráter excepcional de sua própria situação.

A segunda frente de dificuldade é a legislação trabalhista e previdenciária, apontada por oito participantes entre os aspectos mais complexos. FA01 destaca a fiscalização de verbas salariais, FGTS e controle de prazos como área em que sente necessidade de treinamento específico e de apoio de profissional com conhecimento técnico dedicado. FA02 registra que a legislação é vasta e envolve normas específicas de diversos órgãos, o que dificulta ao fiscal a certeza de que todos os encargos estão sendo cumpridos.

FS04 relata dificuldade com temas como redução de carga horária e pagamento de adicional de insalubridade, sentindo insegurança sobre a quem recorrer. FS08 aponta como aspecto mais complexo manter-se atualizado sobre a legislação aplicável à rotina dos terceirizados, mencionando mudança recente de entendimento jurisprudencial sobre jornada. FS06 identifica não a dificuldade técnica em si, mas a ausência de regulamentação interna clara para situações específicas da categoria profissional envolvida, o que o obriga a decidir sem parâmetro institucional. FA03 registra a volatilidade da legislação e o volume de acórdãos e normativas como desafio constante.

A terceira frente exige exame normativo. Seis participantes apontaram a gestão de pessoas dos empregados terceirizados entre suas principais dificuldades, e três a indicaram como o aspecto mais complexo da função.

GC04 considera a gestão de pessoas o ponto mais complexo, exigindo sensibilidade para lidar com as diferenças individuais dos colaboradores e com a rotatividade da mão de obra terceirizada. FS05 aponta a gestão das relações humanas como ponto de maior complexidade, descrevendo mediação constante entre as falhas da empresa e as cobranças da instituição, e relata que problemas comportamentais são recorrentes e que, por não possuir autoridade direta de punição, sente-se com as mãos atadas. FA05 identifica a gestão das relações interpessoais no ambiente local como aspecto mais desafiador e observa que os empregados terceirizados frequentemente confundem o papel do fiscal e trazem demandas diretamente a ele, em vez de recorrerem ao encarregado da empresa. FS09 menciona conflitos entre empregados terceirizados como fonte de sobrecarga. GC05 aponta a baixa qualificação da mão de obra disponibilizada pela contratada. FS07 relata dificuldade em exercer atribuições que exigem negociação e mediação.

Esses relatos evidenciam que parte dos agentes compreende a gestão dos empregados terceirizados como atribuição própria da função de fiscalização. A legislação, contudo, dispõe em sentido oposto.

A gestão de pessoal é atribuição exclusiva da contratada, na qualidade de empregadora, e o art. 48 da Lei nº 14.133/2021 veda expressamente a Administração e a seus agentes estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado (inciso III). A Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 é igualmente clara ao orientar que a Administração não exerça poder de mando sobre os empregados da contratada, devendo reportar-se ao preposto ou aos responsáveis indicados pela empresa, e ao vedar a pessoalidade e a subordinação direta.

A relevância dessa constatação não está na conduta individual dos participantes, mas no risco institucional que ela produz. A caracterização de pessoalidade e de subordinação direta entre agente público e empregado terceirizado constitui o conjunto de elementos que a Justiça do Trabalho examina para reconhecer vínculo empregatício com o tomador dos serviços, hipótese que expõe a universidade a condenação em reclamações trabalhistas. Trata-se de um risco que se soma ao da responsabilidade subsidiária por inadimplemento da contratada, discutido no referencial teórico, e que decorre não da omissão do fiscal, mas de seu excesso de zelo exercido sem orientação normativa adequada.

Dois elementos dos relatos indicam que o problema é estrutural e não atribuível à iniciativa isolada dos agentes. O primeiro é a fragilidade da figura do preposto, já registrada na subseção anterior, pois quando o canal formal não funciona a interlocução direta com o trabalhador aparece como único caminho disponível para resolver o problema imediato. O segundo é a percepção, relatada por FA05, de que os próprios empregados terceirizados procuram o fiscal em vez do encarregado da empresa, o que sugere que a confusão de papéis é bidirecional e que a delimitação das competências não foi comunicada de forma clara a nenhuma das partes.

O relato de FS05, ao lamentar não possuir autoridade direta de punição, é particularmente revelador. Ele expressa como carência aquilo que a legislação estabelece como vedação, o que indica desconhecimento do próprio limite normativo da função.

Uma quarta dificuldade, de natureza distinta, é a indefinição das atribuições entre os agentes de fiscalização. FT01 aponta como principal dificuldade a sobreposição e a indefinição de atribuições entre fiscal administrativo, fiscal técnico, gestor e servidor. FS01 relata falta de clareza quanto às atribuições da fiscalização setorial em relação à gestão centralizada, o que gera incertezas sobre os limites de sua responsabilidade. FS08 registra ausência de padronização das rotinas de fiscalização na instituição, com práticas distintas entre unidades e servidores. GC04 relata não saber exatamente quais são suas atribuições nem a quem recorrer para sanar dúvidas específicas.

Esse conjunto de relatos converge com o resultado documental de que a discriminação de responsabilidades nos termos de referência se limita, na maior parte dos casos, à transcrição dos dispositivos normativos, sem tradução em orientação operacional.

Dois participantes declararam não enfrentar dificuldades, e os fundamentos que apresentam confirmam o diagnóstico geral em vez de contrariá-lo. FT02 classificou a tarefa como de fácil execução, atribuindo essa condição ao fato de dispor de roteiro claro fornecido por um colega, que lhe dá um norte seguro para as conferências, e ressalvando que a percepção de simplicidade decorre da natureza de sua função, uma vez que não realiza a análise dos documentos trabalhistas e previdenciários. FS10 registrou não sentir dificuldade porque não produz nem analisa documentos, limitando-se à fiscalização visual no cotidiano de trabalho.

Nos dois casos, a ausência de dificuldade se explica pela existência de um instrumento de apoio ou pela restrição do escopo efetivo de atuação, e não por domínio técnico consolidado.

O contraste entre FA01, que descreve sua atuação como baseada no instinto e relata forte insegurança, e FT02, que considera a tarefa simples porque recebeu um checklist informal de um colega, constitui evidência empírica direta da pertinência do produto técnico proposto nesta pesquisa. A diferença entre os dois relatos não está na qualificação dos agentes nem na complexidade dos contratos, mas na presença ou ausência de um instrumento que traduza a obrigação normativa em roteiro de verificação.

4.2.4 Insegurança jurídica, percepção de risco e apoio institucional

A insegurança jurídica atravessa o conjunto das entrevistas e se manifesta em duas dimensões articuladas. A primeira é a autoavaliação do próprio preparo, que é mensurável. A segunda é o receio de exercer as prerrogativas da função, que aparece nos relatos como recuo diante da possibilidade de sancionar a contratada.

Quadro 9 — Autoavaliação do preparo e do domínio da legislação

Nível de preparo declarado	**Participantes**	**Percentual**
Muito preparado(a)	1	4,3%
Preparado(a), conheço o suficiente para exercer a função	5	21,7%
Parcialmente preparado(a), tenho lacunas em diversos aspectos	7	30,4%
Pouco preparado(a), sinto insegurança frequente	7	30,4%
Não me sinto preparado(a)	3	13,0%

Fonte: elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2026)

Dezessete dos 23 participantes (73,9%) declararam não se sentir plenamente preparados para a função, somando aqueles que se consideram parcialmente preparados, pouco preparados ou despreparados. Seis participantes (26,1%) declaram-se preparados ou muito preparados. A distribuição é significativa porque abrange um grupo em que todos possuem pós-graduação e dez acumulam mais de uma função de fiscalização, o que afasta a hipótese de que a insegurança decorra de baixa qualificação acadêmica ou de inexperiência.

Um dado adicional qualifica o quadro de forma expressiva. Interpelados sobre as mudanças percebidas na fiscalização após a vigência da Lei nº 14.133/2021, onze participantes (47,8%) declararam não ter percebido mudanças e doze (52,2%) declararam não ter conhecimento suficiente para avaliar. Nenhum participante assinalou ter percebido mudanças significativas, mudanças pontuais ou processo de adaptação em curso.

A totalidade dos 23 participantes, portanto, ou não identificou efeitos do novo marco legal em sua rotina, ou não se considera em condições de avaliá-los. O resultado é particularmente relevante quando confrontado com a análise documental, que registrou a incorporação progressiva das exigências da nova lei aos instrumentos contratuais, incluindo matrizes de risco e instrumentos de medição de resultado. As mudanças chegaram ao documento, mas não à percepção de quem executa a fiscalização.

A insegurança traduz-se em receio concreto de aplicar sanções. FA01 relata sentir-se desamparada pela instituição, o que gera receio de aplicar penalidades às empresas, por temer as consequências de eventual contestação judicial sem dispor do devido respaldo. GC01 aponta entre suas principais dificuldades a falta de apoio institucional no momento de aplicar sanções, inclusive da procuradoria. GC03 relata receio quanto à possibilidade de responsabilização decorrente do exercício da função, em razão da complexidade da legislação.

FS07 identifica como principal dificuldade o medo de agir de forma incorreta diante da complexidade da legislação e de ser responsabilizada pessoalmente. FA03 aponta o ato de notificar a empresa como o ponto mais sensível e complexo, atribuindo-o ao receio dos servidores em aplicar sanções ou comunicar irregularidades graves, e relata preferir que a decisão sobre glosas seja compartilhada, por insegurança quanto à responsabilidade pelo erro.

O receio não é infundado, e parte dos relatos o vincula a situações efetivamente vividas. FS02 registra ter respondido a processo de apuração junto à corregedoria em razão do desaparecimento de bens, e menciona ter tido decisão questionada por órgão de controle externo no exercício da função. FS08 relata ter formalizado por escrito comunicações à gestão alertando sobre a situação da empresa e sobre a possibilidade de responsabilização de fiscais e gestores, como forma de resguardo pessoal.

Outros participantes referem-se à responsabilização como risco antecipado, e não como experiência vivida. FA02 identifica a abertura de processo administrativo contra o servidor entre as consequências possíveis de uma fiscalização deficiente, e FT01 associa a fiscalização ineficiente ao risco de responsabilização pessoal dos agentes envolvidos. Em ambos os planos, o do fato ocorrido e o do risco antecipado, o receio se explica menos por desconhecimento e mais por percepção realista de exposição pessoal em um ambiente que os agentes descrevem como desprovido de suporte.

Quanto às consequências de uma fiscalização deficiente, os relatos convergem para quatro ordens de risco. A primeira, mencionada de forma praticamente unânime, é o prejuízo financeiro ao erário, expresso no pagamento por serviços não executados ou executados com qualidade inferior. A segunda é a responsabilização jurídica, que os participantes desdobram em passivo trabalhista para a instituição e em responsabilização pessoal do agente. FS04 é direto ao afirmar que os prejuízos decorrem de causas trabalhistas que, em seu relato, a universidade invariavelmente perde.

A terceira é o comprometimento da qualidade e da continuidade dos serviços prestados à comunidade acadêmica, com menção à possibilidade de interrupção de serviços essenciais. A quarta, menos frequente mas analiticamente relevante, é o dano à imagem institucional, apontado por FT01 e FS03, este último mencionando perda de credibilidade perante empresas e comunidade acadêmica.

Merece registro uma quinta ordem de consequência, formulada por FS06 de perspectiva distinta das demais. A consequência mais grave por ele apontada é o prejuízo direto aos trabalhadores terceirizados, descritos como o elo mais frágil da corrente, uma vez que a fiscalização deficiente permite que direitos como diárias e auxílios permaneçam atrasados por meses, forçando os prestadores a arcar com custos próprios ou a contrair dívidas. O relato desloca o eixo da análise do risco institucional para o dano social concreto, e dialoga diretamente com a perspectiva socioambiental da gestão de riscos discutida no referencial teórico.

A convergência espontânea dos participantes em torno dessas ordens de risco é, em si, significativa. Ela demonstra que a percepção dos agentes está alinhada ao diagnóstico normativo e teórico que fundamenta esta pesquisa, o que afasta a hipótese de que as fragilidades identificadas decorram de desconhecimento sobre a importância da função.

Um último eixo desta categoria diz respeito à distribuição desigual do apoio institucional. Os relatos revelam um contraste sistemático entre os participantes que dispõem

de proximidade física ou funcional com a gestão central e aqueles que atuam em unidades distantes dela.

No primeiro grupo, o apoio aparece como recurso disponível. Há registro de decisões tomadas de forma conjunta e presencial com o gestor do contrato lotado no mesmo setor físico e de encaminhamento de dúvidas técnicas à gerência de contratos, que dispõe de apoio de contador.

No segundo grupo, o mesmo apoio aparece como demanda não atendida. Participantes relatam que problemas simples demoram a ser resolvidos pela gestão central, que as respostas tardam a chegar em razão do distanciamento geográfico, que comunicações formais sobre irregularidades não obtiveram resposta nem confirmação de recebimento, e que a ausência de suporte institucional próximo compromete o acompanhamento cotidiano.

Esse contraste é apresentado de forma agregada, sem vinculação entre códigos de participantes e unidades específicas, em observância ao compromisso de anonimato. O padrão que dele emerge, contudo, é analiticamente relevante, pois em uma instituição multicampi a proximidade da gestão central opera como variável que condiciona o acesso ao suporte técnico e jurídico necessário ao exercício da função. Onde essa proximidade existe, a insegurança diminui. Onde não existe, ela se acumula sobre agentes que já atuam sem instrumentos padronizados, sem capacitação prévia e sem gratificação pelo encargo.

À luz da Teoria dos Custos de Transação, a insegurança relatada e o consequente recuo diante da aplicação de sanções operam como inibidores concretos da capacidade fiscalizatória. Diante da assimetria de informação em relação à contratada, agravada nos casos em que os representantes da empresa dominam a legislação com mais profundidade que o próprio fiscal, conforme relatado por FA04, o agente que não dispõe de respaldo documental e jurídico tende a recuar. O resultado é a elevação dos custos de monitoramento e o enfraquecimento dos mecanismos de coibição do oportunismo na fase de execução contratual, a fase em que o modelo de apoio documental proposto pretende intervir.

4.2.5 Capacitação, atualização e perspectivas de melhoria

Esta categoria reúne as avaliações sobre a capacitação oferecida pela instituição e as proposições de melhoria formuladas pelos próprios agentes. O que mais chama atenção no bloco não é a insatisfação, que era esperada, mas a divergência interna sobre a existência da oferta.

As avaliações dividem o grupo de modo acentuado. De um lado, quatro participantes descrevem as capacitações institucionais em termos francamente positivos. GC05 avalia-as como de muito boa qualidade e as descreve como divisor de águas em sua atuação, considerando suficiente a quantidade ofertada. FA04 as julga muito boas, bem planejadas e pertinentes, destacando que a instituição demonstra abertura para agendar treinamentos sobre assuntos específicos solicitados pelos servidores. FA02 avalia como boa a qualidade dos cursos, mencionando especificamente treinamentos sobre glosas e planilhas de custos. FS06 considera suficiente a quantidade e registra que a instituição oferece diversas oportunidades e cursos regularmente.

De outro lado, quatro participantes descrevem a oferta como inexistente ou praticamente nula. GC04 avaliou a oferta como inexistente, afirmando não ter recebido nenhum treinamento antes de ser nomeada nem após o início do exercício da função. FS07 avalia a oferta como péssima, destacando que praticamente não existem cursos voltados para a área. FA03 informou não ter recebido nenhuma capacitação desde seu ingresso na instituição, razão pela qual não teria como avaliá-la. FS10 registrou nunca ter participado de nenhuma.

Entre os dois extremos, a maioria dos participantes reconhece a existência da oferta mas a considera insuficiente. GC01, GC02 e FT01 registram melhora ao longo dos anos, mas avaliam as ações atuais como aquém das necessidades. FA01 as considera insuficientes e pouco efetivas, observando que muitos eventos se limitam ao repasse de informações administrativas sem configurar capacitação prática. FS04 as julga insuficientes e genéricas, criticando o modelo em que apenas se determina a realização de um curso on-line. FS09 avalia como superficial o único curso a distância que realizou. FS01 pondera que, embora existam oficinas, persistem problemas recorrentes na execução contratual, o que indicaria limitação na efetividade das ações.

A coexistência dessas avaliações opostas sobre a mesma instituição, no mesmo período, é o dado central do bloco. Ela indica que o problema não se reduz à ausência de oferta, pois há participantes que a descrevem como suficiente e de boa qualidade, mas envolve a distribuição desigual do acesso à capacitação existente. Os relatos permitem identificar quatro barreiras concretas entre a oferta e o agente.

A primeira é a falha de comunicação institucional. FS02 relata não ter sido comunicado sobre capacitação institucional referente ao portal de gestão de contratos, tomando conhecimento posteriormente e buscando o agendamento por iniciativa própria.

A segunda é a barreira de autorização. FS08 registra que, mesmo buscando as capacitações por iniciativa própria, sua solicitação foi inicialmente negada, tendo sido necessário insistir junto à direção para obter autorização.

A terceira é a incompatibilidade de horário e de localização. GC03 relata que os treinamentos ocorrem em horários incompatíveis com sua jornada e em locais distantes das unidades do interior, e FA05 avalia as capacitações como muito focadas na realidade da capital e desconectadas das dificuldades práticas de quem acumula funções em unidades descentralizadas.

A quarta é a sobrecarga. GC06, embora avalie positivamente a qualidade das ações, ressalta que o excesso de atribuições impede a participação regular.

Um quinto caso, de natureza distinta, merece registro por honestidade analítica. FT02 declara nunca ter participado de curso ou fórum da instituição, mas reconhece que a universidade parece ofertar treinamentos e que a gestão se mostra aberta a solicitações, admitindo não ter interesse em participar dessas iniciativas. O relato demonstra que nem toda ausência de participação decorre de barreira institucional, embora seja o único caso nesse sentido entre os 23 participantes.

Uma ressalva importante qualifica as avaliações positivas registradas no início desta subseção. A boa avaliação de um curso não se converteu necessariamente em segurança operacional. FA02, que julga boa a qualidade dos cursos oferecidos pela instituição e menciona nominalmente os treinamentos sobre glosas e planilhas de custos, é a mesma participante que, ao descrever seu procedimento diante de irregularidades, relata insegurança para realizar os cálculos na planilha e a necessidade de recorrer a suporte direto de terceiros.

O contraste é significativo porque a glosa foi identificada, na subseção 4.2.3, como o ponto de maior insegurança técnica do conjunto. Vinte e dois dos 23 participantes (95,7%) declararam não dispor de compreensão segura sobre a planilha de custos para fins de cálculo de descontos, e vários relataram expressamente não ter segurança nem apoio institucional para aplicá-los.

Que essa insegurança persista mesmo entre participantes que avaliaram positivamente a capacitação recebida indica que o problema não se resolve apenas pela oferta de cursos. A capacitação transmite conteúdo, mas não substitui o instrumento que traduz esse conteúdo em roteiro de aplicação, nem o suporte técnico disponível no momento em que a decisão precisa ser tomada.

O reconhecimento da necessidade de atualização permanente, por sua vez, é praticamente unânime. Vinte e dois dos 23 participantes (95,7%) consideram a capacitação

contínua muito importante e um (4,3%) a considera importante. Nenhum participante a classificou como pouco importante ou dispensável.

Quanto ao formato considerado mais adequado, a preferência majoritária recai sobre o modelo híbrido.

Quadro 10 — Formato de capacitação contínua considerado mais adequado

Formato	Participantes	Percentual
Presencial	3	13,0%
On-line	4	17,4%
Híbrido	15	65,2%
Não sei informar	1	4,3%

Fonte: elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2026).

Quinze dos 23 participantes (65,2%) preferem o formato híbrido, quatro (17,4%) o formato exclusivamente on-line e três (13,0%) o exclusivamente presencial. As justificativas registradas nas respostas abertas revelam uma lógica consistente por trás dessa distribuição. O formato a distância é valorizado pela economia de recursos públicos e pela facilidade logística, sobretudo para servidores lotados em unidades distantes, enquanto os encontros presenciais são considerados insubstituíveis para a imersão, o esclarecimento imediato de dúvidas e a troca de experiências entre pares.

FT01 defende a combinação de plataforma on-line permanente e atualizada com momentos presenciais. FA03 valoriza o modelo a distância pela logística e o presencial pela construção de vínculo. FA02 sugere capacitações curtas e focadas em temas específicos. FS03 propõe módulos assíncronos de menor duração com avaliação ao final de cada um, em complementaridade aos fóruns já promovidos.

Uma demanda transversal atravessa as respostas sobre formato, independentemente da modalidade preferida, que é a descentralização. Diversos participantes defendem que as capacitações ocorram nas próprias unidades, e não de forma centralizada, argumentando que o deslocamento é exaustivo e que a realidade local difere da realidade da sede. FS05 propõe etapa inicial presencial nas unidades, com técnicos da administração central realizando treinamentos práticos e sanando dúvidas locais, seguida de acompanhamento a distância. FA04 defende que o formato seja flexível e adaptado à dinâmica de serviço de cada unidade. FS10 sugere cursos on-line específicos por tipo de contrato, distinguindo, por exemplo, os de limpeza, de vigilância e de serviços especializados.

Quanto à contribuição de instrumentos padronizados de apoio, a avaliação é a mais convergente de todo o roteiro.

Quadro 11 — Percepção sobre a contribuição de instrumentos padronizados

Avaliação	**Participantes**	**Percentual**
Contribuiria muito	20	87,0%
Contribuiria, mas não esgota as necessidades do fiscal	3	13,0%
Indiferente	0	0,0%
Não contribuiria	0	0,0%

Fonte: elaborado pelo autor a partir das entrevistas (2026).

Vinte dos 23 participantes (87,0%) consideram que instrumentos padronizados contribuiriam muito para o exercício da função, e os três restantes (13,0%) reconhecem a contribuição, ressalvando que ela não esgota as necessidades do fiscal. Nenhum participante se declarou indiferente ou considerou que tais instrumentos não contribuiriam. A ressalva dos três participantes é metodologicamente relevante e não contraria o conjunto, pois indica que os instrumentos são necessários, porém não suficientes de forma isolada, devendo vir acompanhados de capacitação, suporte jurídico e estrutura institucional adequada.

As proposições de melhoria formuladas espontaneamente pelos participantes organizam-se em cinco eixos, que se repetem com notável constância. O primeiro e mais citado é a criação de um setor ou núcleo especializado em gestão e fiscalização de contratos, mencionado por treze participantes. FA04 sintetiza a proposta ao defender que a atividade precisa de um responsável institucional, um núcleo dedicado que conte com gestor e assessoria jurídica especializada. FA01 propõe setor estruturado com equipe qualificada e suporte técnico. Vários participantes acrescentam a esse eixo a dimensão da descentralização, defendendo estruturas de apoio nas unidades mais distantes da gerência de contratos.

O segundo eixo é a valorização da função mediante contrapartida financeira, mencionado por sete participantes, o que dialoga com o dado de que a totalidade dos 23 considera justo receber gratificação pelo encargo. O terceiro é o fortalecimento da capacitação, com ênfase na obrigatoriedade de formação inicial antes da designação, proposta explicitamente por GC04 e FS03.

O quarto eixo é a padronização de rotinas e a disponibilização de instrumentos, mencionado por seis participantes. FT01 defende a padronização do processo por meio de fluxogramas, checklists e manuais, de modo a evitar que cada fiscal construa sua própria rotina, e FA05 pede um checklist detalhado e de compreensão imediata. FS10 propõe orientação documentada sobre as rotinas diárias, por meio de checklists, modelos e manual atualizado. O

quinto eixo é o suporte jurídico permanente, também mencionado por seis participantes, e FA03 destaca a necessidade de assessoria que acompanhe o fiscal desde a elaboração do termo de referência até a execução contratual.

Duas proposições fogem a esses eixos e apontam em outra direção. GC04 sugere a realização de editais de seleção para interessados na função, em substituição às designações compulsórias, e GC06 defende a revisão dos critérios de escolha dos gestores, argumentando que a indicação não deveria basear-se apenas em quem aceita a função, mas no perfil adequado ao encargo. As duas propostas incidem sobre a etapa da designação, que a subseção 4.2.1 identificou como origem do ciclo de fragilização, e sugerem que parte dos agentes percebe a raiz do problema no próprio ato de nomeação.

O espaço livre ao final do roteiro produziu achados que não emergiram nas questões anteriores. GC04 destacou a ausência de diálogo entre os gestores de contratos da própria universidade, observando que problemas resolvidos em uma unidade poderiam servir de solução para outra, mas que não existe canal de comunicação para essa troca. O relato oferece sustentação empírica direta à proposição do ambiente colaborativo que integra o produto técnico desta pesquisa. FA02 formulou crítica à cultura institucional de concentrar esforços na fase de planejamento e licitação, deixando o fiscal desamparado após a contratação. FS09 fez observação convergente ao criticar o foco no planejamento e na renovação, em detrimento da fase de execução.

Três relatos finais dizem respeito às condições de trabalho. FA03 mencionou o impacto da função sobre a saúde mental, citando o caso de servidora que adoeceu em razão da pressão e da insegurança associadas à fiscalização, tendo que ser substituída. FS07 apresentou crítica à cultura institucional em que servidores eficientes acabam sendo recompensados com acúmulo de trabalho e novas designações. FS05 relatou que a aceitação do encargo ocorreu por pressão da direção de sua unidade após a saída do fiscal anterior.

Os três relatos, somados ao dado de que 78,3% dos participantes assumiram a função sem escolha ativa, indicam que a designação para a fiscalização opera, em parte, como mecanismo de alocação de sobrecarga sobre servidores já sobrecarregados.

4.3 Triangulação dos achados

Esta seção confronta de forma sistemática as duas fontes de evidência reunidas na pesquisa, a análise documental apresentada na seção 4.1 e os relatos das entrevistas

consolidados na seção 4.2, com o propósito de identificar convergências, complementaridades e tensões.

As convergências reforçam a robustez do diagnóstico; as complementaridades revelam dimensões que uma fonte isolada não alcançaria; e as tensões apontam nuances que tornam o diagnóstico mais preciso e mais útil ao desenho do produto técnico. Os achados estão organizados em sete eixos, seguidos de uma síntese que fundamenta a proposição do o produto técnico tecnológico.

4.3.1 A previsão de sanções e a inaplicabilidade prática

A análise documental verificou que o aparato punitivo está formalmente previsto nos contratos, em parte deles com tabelas de infrações graduadas e percentuais escalonados de multa. Essa presença formal, contudo, não se converte em capacidade sancionatória efetiva, porque a tipificação das condutas é vaga ou insuficiente em boa parte dos instrumentos e porque falha a ponte entre o fato observado e a consequência financeira.

Quatro fragilidades se repetem. A primeira é a ausência de tipificação do atraso salarial entre as infrações sancionáveis, ainda que seja a ocorrência de maior probabilidade e maior impacto nesses contratos e que suas consequências financeiras imediatas, como a retenção e o pagamento direto aos empregados, estejam previstas. A segunda é a dependência da glosa por desempenho em relação a um Instrumento de Medição de Resultado frequentemente genérico ou não localizado. A terceira é a subjetividade dos parâmetros de avaliação, que remetem ao julgamento pessoal do fiscal. A quarta é a redação da cláusula de casos omissos, que admite a leitura de que a multa só incidiria após reincidência formalmente notificada.

As entrevistas confirmam o efeito prático dessa lacuna e acrescentam a dimensão que o documento não registra. Vinte e dois dos 23 participantes (95,7%) declararam não dispor de compreensão segura sobre a planilha de custos para fins de cálculo de glosas, e apenas um a considerou clara e detalhada.

GC06 registra que, embora analise as planilhas, não teria segurança para aplicar descontos de forma autônoma. FA04 relata que o cálculo minucioso é de tal modo trabalhoso que a leva a adotar valores globais. FA03 prefere que a decisão sobre glosas seja compartilhada, por insegurança quanto à responsabilidade pelo erro. GC01 aponta a falta de apoio institucional no momento de aplicar sanções, inclusive da procuradoria, e FA01 relata receio de aplicar penalidades por temer contestação judicial sem respaldo.

A convergência entre as duas fontes é precisa e produz um diagnóstico que nenhuma delas sustentaria sozinha. O documento explica por que o fiscal não consegue aplicar a sanção, pois falta tipificação clara do evento, falta critério objetivo de cálculo e falta parâmetro que substitua o julgamento pessoal. A entrevista explica o que decorre disso, que é o recuo do agente.

A previsão de sanções existe no papel e permanece inerte na execução, e a responsabilização da contratada, quando ocorre, depende mais da disposição individual do fiscal do que de uma estrutura contratual que a viabilize. Do ponto de vista da Teoria dos Custos de Transação, trata-se do enfraquecimento direto do mecanismo que deveria coibir o oportunismo na fase de execução.

Um relato ilustra o custo concreto dessa lacuna. FS06 aponta como ação mais urgente a punição efetiva das empresas, relatando que a ausência de penalidades reais, restringindo-se a notificações sem consequência, permite a manutenção de ciclos de descumprimento, com atrasos de meses no pagamento de direitos aos trabalhadores.

O resultado documental sobre a ausência de tipificação do atraso salarial encontra aqui sua tradução mais direta. O evento de maior probabilidade e maior impacto nos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra é aquele para o qual o contrato não oferece resposta.

4.3.2 A designação formalizada e o registro ausente

O segundo eixo trata de uma aparente contradição entre as fontes, que a triangulação resolve e converte em resultado analítico. A análise documental não localizou, no SIPAC, nenhuma das quatro portarias de designação em sete dos quatorze contratos, o que fundamentou parte expressiva das classificações de completude crítica. As entrevistas, contudo, revelam que 22 dos 23 participantes (95,7%) confirmam possuir portaria de designação publicada no Boletim de Pessoal.

As duas informações não se contradizem, porque se referem a atos distintos. A publicação da portaria no Boletim de Pessoal e sua juntada aos autos do processo contratual são exigências diferentes, e o cumprimento da primeira não implica o da segunda. A triangulação permite, portanto, afastar a leitura mais severa do resultado documental, uma vez que os agentes são designados e a designação é formalizada. O que falha é o registro dessa formalização no sistema que documenta a vida do contrato.

Essa precisão importa para o desenho do produto técnico. Se a lacuna fosse de designação, a solução seria administrativa e dependeria de decisão da autoridade competente.

Sendo de registro, a solução é documental e procedimental, o que a coloca no escopo do modelo proposto.

Importa também para a avaliação do risco. Uma fiscalização exercida por agente formalmente designado, mas cuja designação não é rastreável no processo, produz o mesmo efeito prático de uma fiscalização sem designação quando a instituição precisa demonstrar diligência perante os órgãos de controle ou responsabilizar a contratada em juízo.

Reitera-se, quanto a esse ponto, a ressalva metodológica que orientou toda a análise, segundo a qual a ausência de um documento no SIPAC não equivale à sua inexistência. As entrevistas confirmam a pertinência dessa cautela e demonstram que ela não é meramente formal, mas condição para a leitura correta dos dados.

4.3.3 O Instrumento de Medição de Resultado entre a percepção e a evidência documental

O terceiro eixo apresenta a tensão mais instrutiva entre as duas fontes, porque nele os relatos e os documentos apontam em direções opostas.

A análise documental estabeleceu que o Instrumento de Medição de Resultado é um dos pontos mais frágeis do portfólio. No critério A3, verificou-se que o instrumento, quando existe, afere conformidade e pontualidade, mas raramente a qualidade do serviço, e que em diversos contratos ele é genérico ou não foi localizado no processo.

No critério D4, constatou-se que a glosa por desempenho depende desse mesmo instrumento, de modo que sua generalidade compromete a operacionalização do desconto. No Contrato 024/2026, a glosa proporcional está prevista, mas depende de IMR sem indicadores nem faixas de graduação. Nos Contratos 018/2022 e 019/2022, ela se vincula a IMR não localizado.

As entrevistas, contudo, registram avaliação distinta. Questionados sobre a previsão de critérios de qualidade e produtividade nos termos de referência que fiscalizam, cinco dos 23 participantes (21,7%) responderam que o instrumento está previsto de forma clara e detalhada, e dois (8,7%) afirmaram que está previsto, embora mantenham insegurança sobre o tema. Seis participantes (26,1%) responderam que o termo de referência é genérico nesse aspecto, e dez (43,5%) declararam não saber informar.

A divergência entre a percepção de clareza manifestada por parte dos agentes e a fragilidade constatada nos documentos não deve ser lida como equívoco dos participantes. Três hipóteses, todas compatíveis com os demais achados da pesquisa, ajudam a explicá-la.

A primeira é que a existência formal do instrumento pode ser tomada como suficiência. Encontrar no termo de referência uma seção intitulada Instrumento de Medição de Resultado autoriza a resposta afirmativa, sem que isso implique juízo sobre a adequação técnica dos indicadores ali previstos.

A segunda é que a avaliação de suficiência de um instrumento pressupõe parâmetro de comparação, e a pesquisa demonstrou que 69,6% dos participantes nunca dispuseram de instrumento padronizado algum, o que torna difícil aferir o que estaria faltando.

A terceira é que os contratos variam entre si, e é possível que os cinco participantes que avaliaram positivamente fiscalizem os instrumentos mais bem estruturados do portfólio, hipótese que a anonimização dos dados não permite verificar.

O dado mais expressivo do bloco, porém, não está na divergência, mas no que as duas alternativas restantes somam. Dezesseis dos 23 participantes (69,6%) ou consideram o termo de referência genérico quanto aos critérios de qualidade, ou declaram não saber informar. Em um conjunto de agentes cuja atribuição legal inclui aferir a execução para fins de pagamento, a proporção que desconhece o instrumento destinado a essa aferição é, em si, reveladora.

A convergência com a análise documental se restabelece nesse ponto. Se o IMR é frágil no documento e desconhecido pela maioria dos agentes, a aferição objetiva do desempenho contratual não se realiza por nenhuma das duas vias.

4.3.4 Os instrumentos de controle e sua ausência prática

O quarto eixo apresenta a convergência mais direta entre as fontes. A análise documental verificou três lacunas nos instrumentos de controle previstos. Nenhum termo de referência prevê lista de verificação operacional das rotinas, com campos de preenchimento, identificação do responsável e instrução de arquivamento. O registro de ocorrências aparece em todos os contratos, mas sempre de forma indefinida, sem suporte, estrutura mínima ou modelo. E os relatórios de fiscalização, embora tenham periodicidade mensal bem definida, são exigidos sem especificação de conteúdo mínimo, campos obrigatórios ou modelo de referência.

As entrevistas medem o efeito dessa indefinição. Dezesseis dos 23 participantes (69,6%) declararam não dispor de checklist, formulário, manual ou roteiro fornecido pela instituição, e treze (56,5%) não mantêm qualquer registro formal de ocorrências. Entre os dez que registram, sete o fazem em planilha ou documento digital construído por iniciativa própria. A descrição que FA01 faz da própria atuação, baseada no instinto, e o relato de GC04, que declarou não ter

recebido absolutamente nenhum instrumento de apoio, traduzem em linguagem cotidiana o que a análise documental identificou como indefinição normativa.

O confronto entre as duas fontes produz uma precisão relevante. A análise documental permitiu qualificar uma leitura corrente sobre a fiscalização na UFAL. Não é exato afirmar que os contratos preveem checklists sem modelo padronizado, porque na maior parte deles não há sequer a previsão do checklist, substituída por referências genéricas a registros e relatórios.

A entrevista confirma o efeito dessa ausência e revela seu mecanismo de compensação. Onde o instrumento institucional não existe, ele é substituído por instrumento informal de circulação horizontal. FT02, único participante a classificar a fiscalização como tarefa de fácil execução, atribui essa condição a um checklist que recebeu de um colega. FA03 aprendeu com a fiscal que a antecedeu. FS09 buscou orientação junto a colegas.

Esse mecanismo tem alcance limitado e frágil. Depende da existência de um antecessor disponível, da qualidade do instrumento transmitido e da permanência do transmissor. GC02 resume bem a questão ao registrar a ausência de Procedimentos Operacionais Padrão na instituição, o que faz com que o conhecimento se perca quando o servidor deixa o cargo.

No plano institucional, a Portaria nº 258/2021, que instituiu o Observatório de Contratos, previa banco de dados, registro de lições aprendidas e consulta desse acervo pelos futuros gestores e fiscais. Nenhum dos participantes, contudo, mencionou esse acervo entre as fontes que consulta para orientar sua atuação, o que sugere que, existindo o material, ele não se consolidou como referência conhecida e utilizada pelos agentes.

A existência dos dois modelos institucionais de relatório circunstanciado, analisados na seção 4.1.4, qualifica, mas não afasta, esse diagnóstico. Os modelos existem, são únicos para todos os contratos independentemente do objeto, e pressupõem conhecimento técnico que os fiscais declaradamente não possuem. Apenas um participante mencionou utilizá-los espontaneamente. A distância entre a existência do instrumento institucional e seu uso efetivo é, ela própria, um resultado da triangulação.

4.3.5 A matriz de riscos entre o planejamento e a execução

O quinto eixo confronta o tratamento formal do risco com sua percepção pelos agentes. A análise documental verificou que a matriz de riscos, quando existe, concentra-se predominantemente na fase de planejamento e tende a omitir os riscos de execução mais sensíveis, notadamente a inadimplência trabalhista e a própria fiscalização ineficiente.

Verificou ainda que algumas matrizes, ao tratarem do risco de fiscal sem capacitação, indicavam como ação preventiva as oficinas do Observatório de Contratos, sem que os relatos permitam aferir em que medida essa ação chegou aos agentes designados.

As entrevistas fornecem a medida do descolamento entre o instrumento e a prática. Interpelados sobre mudanças percebidas na fiscalização após a vigência da Lei nº 14.133/2021, onze participantes (47,8%) declararam não ter percebido mudanças e doze (52,2%) declararam não ter conhecimento suficiente para avaliar. Nenhum participante assinalou percepção de mudanças significativas, pontuais ou de processo de adaptação em curso.

A convergência é reveladora. A análise documental registrou que as exigências do novo marco legal foram progressivamente incorporadas aos instrumentos contratuais, com matrizes de risco presentes na maioria dos contratos regidos pela lei nova. As entrevistas demonstram que essa incorporação não chegou ao conhecimento de quem executa a fiscalização.

O instrumento existe no documento e é desconhecido na prática, o que o esvazia de função preventiva. Uma matriz de riscos que o fiscal não conhece não orienta decisão alguma.

Essa constatação tem consequência direta para o produto técnico. A gestão de riscos da execução contratual, aquela que sustentaria preventivamente a atuação do agente, permanece fora do horizonte documental e fora do horizonte cognitivo do fiscal. Qualquer modelo de apoio que pretenda intervir nesse ponto precisa não apenas prever a matriz, mas estabelecer o vínculo entre ela e as rotinas concretas de acompanhamento, traduzindo o risco identificado no planejamento em item verificável no cotidiano.

4.3.6 A capacitação que existe e não chega

O sexto eixo trata de uma constatação que a análise documental sugeria e que as entrevistas permitiram precisar. No plano documental, verificou-se que a Portaria nº 258/2021 previa capacitação por meio de oficinas e fóruns, que matrizes de risco indicavam essas oficinas como ação preventiva ao risco de fiscal sem capacitação, e que a Portaria GR nº 162/2026 atribui à Gerência de Contratos, entre dezessete competências, a gestão do Fórum de Fiscais e Gestores de Contratos. A previsão normativa da capacitação, portanto, existe.

As entrevistas revelam que a oferta também existe, mas não alcança o conjunto dos agentes. A evidência dessa desigualdade está na divergência interna dos relatos, pois quatro participantes descrevem as capacitações como de muito boa qualidade e em quantidade suficiente, enquanto outros quatro descrevem a oferta como inexistente ou praticamente nula. GC05 as caracteriza como divisor de águas em sua atuação. GC04 as avalia como inexistentes,

afirmando não ter recebido nenhum treinamento antes ou depois da nomeação. As duas avaliações referem-se à mesma instituição no mesmo período.

Os relatos permitem identificar quatro barreiras entre a oferta e o agente. A primeira é a falha de comunicação, exemplificada por FS02, que não foi informado sobre capacitação referente ao portal de gestão de contratos. A segunda é a barreira de autorização, relatada por FS08, cuja solicitação foi inicialmente negada, exigindo insistência junto à direção. A terceira é a incompatibilidade de horário e localização, apontada por GC03 e FA05, que registram treinamentos em horários conflitantes com a jornada e concentrados na realidade da sede. A quarta é a sobrecarga, mencionada por GC06, que avalia positivamente as ações mas registra não conseguir participar delas com regularidade.

A triangulação desloca, assim, o diagnóstico. O problema da capacitação na UFAL não é primordialmente de oferta, mas de distribuição e de comunicação institucional. Essa distinção é operacionalmente relevante, pois ampliar a oferta sem corrigir as barreiras de acesso tenderia a beneficiar os mesmos agentes que já a acessam, aprofundando a desigualdade em vez de reduzi-la.

Uma segunda constatação qualifica a primeira. Mesmo entre os participantes que avaliaram positivamente a capacitação recebida, a insegurança técnica persiste nos pontos críticos. FA02 julga boa a qualidade dos cursos, mencionando nominalmente os treinamentos sobre glosas e planilhas de custos, e é a mesma participante que relata insegurança para realizar os cálculos e a necessidade de recorrer a suporte de terceiros.

A capacitação transmite conteúdo, mas não substitui o instrumento que traduz esse conteúdo em roteiro de aplicação nem o suporte disponível no momento da decisão. Esse resultado sustenta a formulação, feita por três participantes na questão sobre instrumentos padronizados, de que estes contribuiriam mas não esgotariam as necessidades do fiscal. Nem o instrumento sozinho nem a capacitação sozinha resolvem, e é a articulação entre os dois, somada ao suporte técnico e jurídico, que o modelo proposto precisa endereçar.

4.3.7 A relação com os empregados terceirizados: o risco que o documento não captura

O sétimo eixo distingue-se dos anteriores porque não decorre de confronto entre as duas fontes, mas da revelação, pelas entrevistas, de um risco que a análise documental não teria como identificar. É por isso que ele constitui a demonstração mais clara do valor metodológico da triangulação.

Os documentos contratuais e os normativos institucionais são silentes quanto à forma como se dá, no cotidiano, a interlocução entre agentes públicos e empregados terceirizados. Os termos de referência preveem a figura do preposto, e a IN SEGES/MP nº 05/2017 estabelece que a Administração deve reportar-se a ele, mas nenhum documento registra o que efetivamente ocorre nessa relação. As entrevistas revelam duas práticas recorrentes que a análise documental não alcançaria.

A primeira é a comunicação direta e cotidiana com os empregados terceirizados, em diversos casos institucionalizada sob a forma de grupos de aplicativo de mensagens. GC02 participa de grupo no qual os empregados reportam ocorrências diárias e no qual fornece orientações quando necessário. GC04 mantém acompanhamento contínuo, vinte e quatro horas por dia, por meio de grupo que reúne empregados terceirizados e fiscais. FS02 instituiu grupo semelhante por iniciativa própria, como instrumento de controle patrimonial.

A segunda é a compreensão da gestão de pessoas dos terceirizados como atribuição própria da função. Seis participantes a mencionam entre suas principais dificuldades e três a apontam como o aspecto mais complexo. FS05 relata que problemas comportamentais são recorrentes e que, por não possuir autoridade direta de punição, sente-se com as mãos atadas. GC04 descreve a necessidade de sensibilidade para lidar com as diferenças individuais dos colaboradores.

As duas práticas convergem para o mesmo campo de risco. O art. 48 da Lei nº 14.133/2021 veda à Administração e a seus agentes estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado (inciso III). A interlocução direta e rotineira, sobretudo quando envolve orientação sobre execução de tarefas e mediação de conflitos entre trabalhadores, produz os elementos de pessoalidade e subordinação direta que a Justiça do Trabalho examina para reconhecer vínculo empregatício com o tomador dos serviços.

Esse resultado acrescenta uma camada ao diagnóstico de risco desta pesquisa. Até este ponto, a análise identificou o risco decorrente da omissão, que se manifesta em fiscalização não documentada, sanções não aplicadas e registros não produzidos.

O eixo revela um risco de natureza inversa, decorrente do excesso. Diante da fragilidade do canal formal e da ausência de orientação sobre os limites de sua atuação, o agente assume funções que não lhe cabem e expõe a instituição a passivo trabalhista por fundamento distinto do inadimplemento da contratada.

Dois elementos indicam que a origem do problema é estrutural. O primeiro é a fragilidade da figura do preposto, documentada em vários relatos. FS08 registra ausência de preposto ativo e responsivo, GC04 relata mensagens e ligações não retornadas e FA03 descreve

comunicação desorganizada com cerca de oito interlocutores distintos na contratada. Quando o canal formal não opera, a comunicação direta com o trabalhador aparece como único caminho disponível.

O segundo é a observação de FA05 de que os próprios empregados terceirizados procuram o fiscal em vez do encarregado da empresa, o que indica que a confusão de papéis é bidirecional e que a delimitação de competências não foi comunicada com clareza a nenhuma das partes. Somado ao relato de FS05, que expressa como carência aquilo que a norma estabelece como vedação, o conjunto sugere desconhecimento do próprio limite normativo da função, e não desconsideração deliberada dele.

4.3.8 Síntese da triangulação

A triangulação das duas fontes permite formular um diagnóstico consolidado que nenhuma delas sustentaria isoladamente.

O que compromete a fiscalização contratual na UFAL não é a ausência de norma, pois o arcabouço legal e infralegal é extenso e vem sendo progressivamente incorporado aos instrumentos contratuais. Também não é a ausência de designação formal, já que as portarias existem e são publicadas, ainda que nem sempre juntadas ao processo. E não é a falta de empenho dos agentes, cujos relatos evidenciam servidores que exercem a função com seriedade, frequentemente além do que os documentos registram, e com consciência clara das consequências de uma fiscalização deficiente.

O problema é de outra ordem, e a triangulação permite resumi-lo em três proposições.

A primeira é que a instituição documenta bem o que antecede o contrato e mal o que sucede à sua assinatura. Essa assimetria, identificada como resultado transversal da análise documental, encontra correspondência exata na percepção dos agentes, dos quais dois formularam espontaneamente a crítica à cultura institucional de concentrar esforços no planejamento e na licitação, deixando o fiscal sem suporte após a contratação.

A segunda é que o problema preponderante não é a ausência de informação, mas sua dispersão e sua não tradução em rotina executável. A análise documental verificou que as exigências existem, distribuídas ao longo dos instrumentos e do arcabouço normativo, sem consolidação em ponto único de consulta. As entrevistas demonstram o custo dessa dispersão sobre agentes que, sem exceção, acumulam a fiscalização com as atribuições ordinárias de seus cargos e não dispõem de tempo para localizar a informação de que necessitam. O resultado é

que cada fiscal constrói individualmente o que deveria ser patrimônio institucional, e o perde quando deixa a função.

A terceira é que a lacuna de instrumentos produz efeitos em duas direções opostas, e não apenas na direção da omissão. Onde falta parâmetro objetivo, o agente recua diante da sanção, e a instituição perde capacidade de coibir o inadimplemento. Onde falta delimitação de competência, o agente avança sobre atribuições que não lhe cabem, e a instituição se expõe a risco trabalhista de natureza diversa. As duas direções têm a mesma origem, que é a inexistência de artefatos capazes de traduzir a competência legal em rotina delimitada e verificável.

Esse diagnóstico encontra ressonância nos três marcos teóricos que orientam a pesquisa. À luz da Teoria dos Custos de Transação, a ausência de instrumentos padronizados eleva os custos de monitoramento e enfraquece os mecanismos de coibição do oportunismo na fase de execução, onde a assimetria de informação entre Administração e contratada é maior.

Sob a perspectiva da governança pública, a não rastreabilidade dos atos compromete a transparência e a *accountability*, esvaziando de conteúdo verificável um conjunto de obrigações formalmente cumpridas.

Na perspectiva da gestão do conhecimento, a dependência do conhecimento tácito individual, agravada pela rotatividade e pela dispersão multicampi, impede a acumulação institucional daquilo que os agentes aprendem no exercício da função. O desenho do Observatório de Contratos demonstra que a instituição já identificou esse problema e formulou resposta para ele, o que reforça a pertinência de retomar e operacionalizar essa iniciativa.

É sobre esse diagnóstico triangulado que se ergue a proposição do capítulo seguinte. O modelo de apoio documental não pretende criar uma estrutura de fiscalização inexistente, mas instrumentalizar a que já opera.

Isso significa traduzir em artefatos padronizados e adaptáveis por nicho contratual as práticas que os agentes já exercem, delimitar com clareza o que compete a cada figura de fiscalização, concentrar em ponto único de consulta a informação hoje dispersa e preservar em ambiente colaborativo o conhecimento que atualmente se perde a cada substituição.

5 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO – Relatório Técnico

5.1 Resumo

A fiscalização de contratos administrativos constitui elemento central da governança pública, especialmente nas Instituições Federais de Ensino Superior, em razão da complexidade dos contratos terceirizados, da descentralização das rotinas e do incremento das responsabilidades atribuídas a gestores e fiscais a partir da Lei nº 14.133/2021. Na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), embora existam avanços normativos e iniciativas de capacitação, observa-se a ausência de instrumentos padronizados e atualizados que orientem, de forma sistemática, as rotinas de acompanhamento e registro da execução contratual, o que favorece práticas heterogêneas, fragilidades na produção de evidências e riscos à transparência e à rastreabilidade dos atos administrativos. Nesse contexto, o presente Relatório Técnico tem como objetivo apresentar uma proposta de criação de um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos na UFAL, fundamentada na análise da literatura especializada, em iniciativas adotadas por outras instituições públicas e nos resultados empíricos da pesquisa realizada. Para subsidiar a proposição, foi desenvolvido um diagnóstico situacional por meio de levantamento documental, análise de artigos e normativos, e entrevistas semiestruturadas com fiscais e gestores de contratos, permitindo identificar lacunas procedimentais, dificuldades recorrentes e necessidades práticas associadas à fiscalização contratual no contexto institucional. Os achados do diagnóstico evidenciaram a inexistência de fluxos consolidados, a utilização fragmentada de modelos e registros, a dependência de práticas informais e de conhecimento tácito, bem como a insegurança dos fiscais quanto às suas responsabilidades e aos documentos mínimos exigidos em cada etapa da execução contratual. Com base nessas evidências e na análise comparativa de experiências adotadas por outras instituições públicas, o Relatório Técnico apresenta diretrizes e sugestões de fluxos, checklists e indicadores, não como instrumentos finalizados, mas como referenciais estruturantes, destinados a orientar a Universidade Federal de Alagoas, em conjunto com fiscais e gestores, na construção de um sistema institucional colaborativo de apoio à fiscalização de contratos. Espera-se que a proposta apresentada contribua para o fortalecimento da governança contratual, ao oferecer bases técnicas para a padronização futura das práticas, a ampliação da transparência e da rastreabilidade dos atos administrativos, a preservação da memória institucional e a criação de condições para um processo contínuo e participativo de aprimoramento da fiscalização contratual na UFAL.

Palavras-chave: Fiscalização de contratos; Governança pública; Contratos administrativos; Apoio documental; Instituições federais de ensino superior.

5.1 Contexto, organização e setor da proposta

A Universidade Federal de Alagoas (UFAL) é uma instituição federal de ensino superior vinculada ao Ministério da Educação, com sede em Maceió/AL e estrutura multicampi que abrange unidades em Arapiraca, no Sertão alagoano e em outras localidades do estado. Com mais de 30 mil estudantes e aproximadamente 5 mil servidores entre docentes e técnico-administrativos, a UFAL opera com um portfólio contratual amplo e diversificado. Nele se incluem contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em áreas essenciais ao seu funcionamento, como limpeza e conservação, vigilância patrimonial, manutenção predial, transporte, apoio administrativo e fornecimento de refeições nos restaurantes universitários.

A gestão e a fiscalização dos contratos administrativos na UFAL são realizadas de forma descentralizada. Não há um setor único responsável pelo acompanhamento de todos os contratos, e cada unidade administrativa designa seus próprios gestores e fiscais por meio de portarias expedidas pela autoridade competente, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 11.246/2022.

A Pró-Reitoria de Gestão Institucional (PROGINST), por meio da Gerência de Contratos, exerce papel de coordenação e suporte, disponibilizando orientações gerais e modelos de referência no portal institucional, além de gerir os autos processuais no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC). Contudo, a operacionalização cotidiana da fiscalização recai sobre os fiscais designados em cada unidade, que muitas vezes acumulam essa função com suas atribuições ordinárias.

Esse modelo descentralizado é, ao mesmo tempo, uma necessidade operacional e uma fonte de vulnerabilidade. É necessário porque a dispersão geográfica dos campi e a heterogeneidade dos objetos contratados tornam inviável a centralização total do acompanhamento.

É vulnerável porque, sem instrumentos padronizados e sem um sistema estruturado de compartilhamento de conhecimento, cada fiscal constrói sua própria rotina de trabalho, o que resulta em práticas heterogêneas, registros inconsistentes e perda de memória organizacional a cada substituição de agente.

A pesquisa que fundamenta este Relatório Técnico identificou o nó central da fiscalização contratual na UFAL. Não é a ausência de normativa, tampouco a ausência de designação de agentes, mas a ausência de instrumentos que convertam as obrigações legais em rotinas operacionais verificáveis, rastreáveis e transmissíveis.

5.3 Público-alvo da proposta

O modelo de apoio documental proposto neste Relatório Técnico destina-se, primariamente, aos agentes diretamente envolvidos na fiscalização dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFAL. São eles os gestores de contratos, os fiscais técnicos, os fiscais administrativos e os fiscais setoriais, incluindo titulares e substitutos, distribuídos pelos diferentes campi e unidades da instituição.

Esse público é o que mais imediatamente sente os efeitos da lacuna documental identificada. É quem atua sem instrumentos padronizados, quem constrói suas rotinas por iniciativa própria e quem carrega o peso da responsabilização pessoal sem o respaldo de procedimentos claros e registros rastreáveis.

O segundo público é a Gerência de Contratos da PROGINST, responsável pela coordenação institucional das contratações e pela manutenção dos modelos e orientações disponibilizados no portal da UFAL. A este público cabe o papel de validar, atualizar e disseminar os instrumentos gerados a partir das diretrizes propostas, garantindo que o modelo não permaneça como iniciativa acadêmica, mas se converta em política institucional de apoio à fiscalização.

O terceiro público são as unidades administrativas descentralizadas, entre setores, coordenações e diretorias de campus, que respondem pela designação dos fiscais e pela criação das condições operacionais necessárias ao exercício da função. A adesão dessas unidades é condição para que o modelo produza efeitos concretos, uma vez que parte significativa das fragilidades identificadas origina-se no nível da gestão local.

5.4 Descrição da situação-problema

A pesquisa empírica que fundamenta este Relatório Técnico evidenciou, por meio da análise documental de quatorze contratos ativos e de entrevistas com gestores e fiscais, um conjunto articulado de fragilidades que configuram a situação-problema enfrentada pela UFAL na fiscalização de seus contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

A primeira fragilidade é a ausência de instrumentos operacionais de controle estruturados. A análise dos quatorze contratos revelou que nenhum termo de referência prevê lista de verificação operacional das rotinas, que o registro de ocorrências aparece em todos eles de forma indefinida, sem estrutura mínima ou modelo, e que os relatórios de fiscalização são exigidos sem especificação de conteúdo obrigatório.

As entrevistas confirmam e dimensionam esse quadro. Dezesseis dos 23 participantes (69,6%) declararam não dispor de checklist, formulário, manual ou roteiro fornecido pela instituição, e treze (56,5%) não mantêm qualquer registro formal das ocorrências da execução contratual. Onde o instrumento institucional não existe, ele é substituído por instrumento informal de circulação horizontal, obtido de colegas ou construído por iniciativa individual.

A segunda fragilidade é a não rastreabilidade do arranjo formal de fiscalização. Em sete dos quatorze contratos analisados, nenhuma das quatro portarias de designação foi localizada nos autos do SIPAC.

Esse resultado não significa necessariamente que os agentes não foram designados, mas que os atos formais de designação não estão sendo regularmente juntados ao processo eletrônico. A consequência é dupla, pois compromete a transparência e a verificabilidade do arranjo institucional perante os órgãos de controle e priva os próprios fiscais de ciência clara sobre suas responsabilidades e sobre os limites de sua responsabilização pessoal.

A terceira fragilidade é a dependência de conhecimento tácito e individual. As entrevistas revelaram que o preparo para a função é construído de forma autônoma, após a designação, por iniciativa do próprio servidor. O conhecimento acumulado por quem exerceu a função se perde quando esse servidor é substituído. Em um contexto de rotatividade de fiscais e de dispersão multicampi, essa dependência é fator direto de inconsistência nas práticas e de descontinuidade nos registros.

A quarta fragilidade é a gestão de riscos restrita ao planejamento contratual. As matrizes de riscos presentes nos contratos regidos pela Lei nº 14.133/2021 concentram-se na fase pré-contratual e não cobrem adequadamente os riscos da execução, especificamente o risco de fiscalização ineficiente, ausente na maioria dos contratos analisados.

As entrevistas revelam a extensão desse descolamento. Interpelados sobre mudanças percebidas na fiscalização após a vigência da nova lei, onze participantes (47,8%) declararam não ter percebido mudanças e doze (52,2%) declararam não ter conhecimento suficiente para avaliar, sem que nenhum registrasse percepção de mudança significativa, pontual ou de adaptação em curso. As exigências do novo marco legal foram incorporadas aos instrumentos, sem que chegassem ao conhecimento de quem executa a fiscalização.

A quinta fragilidade não foi captada pela análise documental e emergiu exclusivamente das entrevistas. Parte dos agentes mantém comunicação direta e cotidiana com os empregados terceirizados, em diversos casos por meio de grupos de aplicativo de mensagens, e parte compreende a gestão de pessoas desses trabalhadores como atribuição própria da função de fiscalização. Seis participantes apontaram a gestão de pessoas entre suas principais dificuldades e três a indicaram como o aspecto mais complexo da função.

A prática expõe a instituição a risco trabalhista específico, distinto daquele decorrente do inadimplemento da contratada, uma vez que o art. 48 da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público estabelecer vínculo de subordinação com empregado da prestadora e demandar-lhe diretamente a execução de tarefas. Os relatos indicam que ela decorre menos de desconsideração da norma e mais da fragilidade do canal formal com o preposto e da ausência de orientação sobre os limites da função.

Essas fragilidades combinadas produzem um efeito de amplo alcance. A fiscalização exercida na UFAL, que as entrevistas revelaram ser real e comprometida, e não inexistente, não deixa rastros verificáveis suficientes nos sistemas institucionais, o que compromete a capacidade da universidade de demonstrar diligência perante os órgãos de controle e de responsabilizar contratadas em casos de inadimplemento.

Um resultado transversal da triangulação precisa ser explicitado porque tem implicação direta para o desenho do modelo. A lacuna identificada não é de prática fiscalizatória, mas de registro e padronização. As entrevistas revelaram que a fiscalização é exercida com seriedade pelos agentes designados, mas sem os artefatos que transformam ação em evidência auditável.

Uma fiscalização que ocorre mas não deixa rastros verificáveis nos sistemas institucionais não protege a instituição perante os órgãos de controle nem sustenta a responsabilização da contratada em caso de litígio. Essa distinção delimita o lugar do modelo proposto, pois não é necessário induzir comportamentos que hoje não existem, mas registrar e padronizar práticas que os agentes já exercem informalmente.

5.5 Objetivos da proposta de intervenção

5.5.1 Objetivo geral

Propor um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFAL, estruturado em diretrizes

metodológicas que orientem a construção, a padronização e a atualização dos instrumentos de acompanhamento e registro por parte dos gestores e fiscais designados.

5.5.2 Objetivos específicos

- Sintetizar o diagnóstico do processo atual de fiscalização contratual na UFAL, identificando as principais lacunas documentais e operacionais que comprometem a efetividade do acompanhamento;
- Apresentar uma metodologia replicável para o levantamento das obrigações fiscalizatórias específicas de cada contrato, com base no termo de referência, na legislação aplicável e nas características do objeto;
- Propor diretrizes para a construção de fluxos de fiscalização, checklists de verificação periódica e indicadores de desempenho contratual, adaptáveis a diferentes tipos de serviço;
- Sugerir a criação de um ambiente colaborativo interno para o compartilhamento, a atualização e a preservação institucional dos instrumentos gerados.

5.6 Diagnóstico e análise

5.6.1 Mapeamento do processo atual (AS-IS)

O processo atual de fiscalização de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFAL caracteriza-se por uma estrutura formal razoavelmente bem delineada no plano normativo e contratual, mas por uma operacionalização cotidiana marcada pela informalidade, pela heterogeneidade e pela dependência do conhecimento individual dos agentes designados. O diagnóstico apresentado a seguir resulta da triangulação entre a análise documental dos contratos de mão de obra com dedicação exclusiva ativos na UFAL e as entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e fiscais.

No plano formal, os contratos analisados apresentam, em geral, boa definição do objeto, planilhas de custos estruturadas, cláusulas de garantia das verbas trabalhistas e mecanismos de responsabilização por inadimplemento. Os contratos mais recentes, regidos pela Lei nº 14.133/2021, incorporam matrizes de riscos, ainda que de alcance predominantemente pré-

contratual. Esses elementos representam avanços reais no plano do planejamento da contratação.

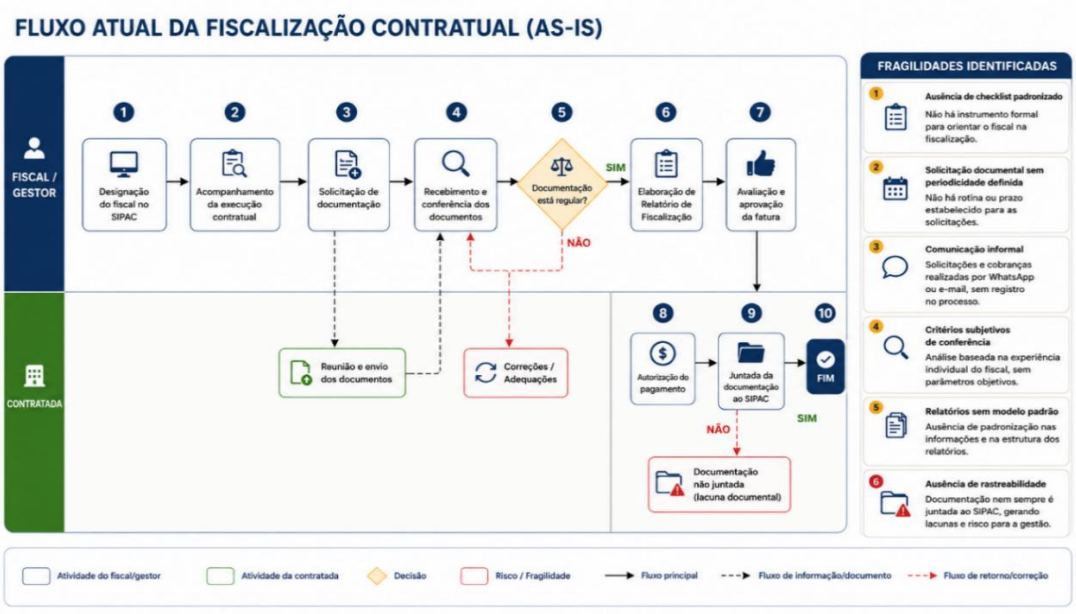
No plano operacional, contudo, a situação é distinta. O processo de fiscalização se inicia, na maioria dos casos, com a designação informal do servidor, sem capacitação prévia e sem orientação estruturada. O fiscal recebe a portaria de nomeação e constrói sua própria rotina com base em experiências pessoais, na ajuda informal de colegas ou em cursos buscados por iniciativa própria.

As verificações periódicas são realizadas de formas distintas por cada fiscal, sem modelo comum de registro. A comunicação formal com a contratada ocorre predominantemente por correio eletrônico, embora parte dos agentes mantenha também interlocução direta e cotidiana com os empregados terceirizados, em diversos casos por meio de grupos de aplicativo de mensagens.

Quanto aos relatórios de fiscalização, a instituição dispõe de dois modelos institucionais, um para a fiscalização técnica e outro para a administrativa, aplicáveis a todos os contratos independentemente do objeto. Não há, contudo, padrão consolidado quanto à sua produção, e apenas um participante mencionou utilizá-los espontaneamente.

Esse conjunto de práticas configura um processo de fiscalização que é exercido com seriedade pelos agentes, mas que não produz os rastros documentais necessários para sustentar a governança contratual, proteger a instituição de responsabilizações e garantir a continuidade das boas práticas diante da rotatividade de fiscais.

Figura 1 — Fluxo atual da fiscalização contratual (AS-IS)



Fonte: elaborado pelo autor (2026).

5.6.2 Principais lacunas identificadas

A síntese do diagnóstico permite identificar cinco lacunas estruturais que o modelo de apoio documental deve endereçar:

- **Lacuna 1** - Ausência de instrumentos operacionais padronizados: não há checklists, modelos de relatório, registros de ocorrências ou critérios objetivos de glosa disponíveis institucionalmente para orientar a atuação cotidiana dos fiscais.

- **Lacuna 2** - Não rastreabilidade do arranjo de fiscalização: portarias de designação frequentemente não são juntadas ao processo no SIPAC, comprometendo a transparência e a verificabilidade do arranjo formal.

- **Lacuna 3** - Dependência de conhecimento tácito e individual: o saber acumulado pelos fiscais não está registrado em qualquer instrumento institucional, gerando descontinuidade a cada substituição de agente.

- **Lacuna 4** - Gestão de riscos restrita ao planejamento: as matrizes de riscos não cobrem adequadamente a fase de execução contratual, deixando descobertos riscos operacionais críticos.

- **Lacuna 5** - Capacitação prévia insuficiente: não existe programa estruturado de preparação para a função de fiscal antes da designação, ampliando a insegurança técnica e jurídica dos agentes.

5.7. Proposta de intervenção

5.7.1 Natureza e escopo do modelo

O modelo de apoio documental proposto neste Relatório Técnico não é um conjunto de instrumentos prontos e universalmente aplicáveis. Essa escolha é deliberada e metodologicamente fundamentada, pois contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra possuem objetos, quantitativos, localidades de execução e arranjos de fiscalização profundamente distintos entre si.

Um checklist adequado para a fiscalização de um contrato de vigilância patrimonial multicampi é necessariamente diferente do que serve para a fiscalização de um contrato de

fornecimento de refeições ou de transporte. Produzir instrumentos genéricos que ignorem essas diferenças resultaria em documentos formalmente presentes, mas operacionalmente inúteis, que é exatamente o problema identificado nos contratos analisados.

O modelo proposto é, portanto, uma metodologia replicável, isto é, um conjunto de diretrizes que orienta gestores e fiscais a construírem, para cada contrato específico, os instrumentos de acompanhamento e registro adequados ao seu objeto, à sua estrutura de fiscalização e às suas obrigações normativas. Seguindo essas diretrizes, o fiscal torna-se capaz de identificar o que deve verificar, como deve registrar e onde deve arquivar, transformando obrigações normativas abstratas em rotinas operacionais concretas e rastreáveis.

5.7.2 Etapa 1 - Levantamento das obrigações fiscalizatórias desde a concepção do contrato

O ponto de partida do modelo é o levantamento sistemático das obrigações que o contrato impõe ao fiscal. Este levantamento não deve aguardar a assinatura do instrumento contratual. Idealmente, ele deve ser iniciado na fase de elaboração do termo de referência, com a participação ativa dos futuros fiscais desde o planejamento da contratação.

Essa antecipação é metodologicamente decisiva porque é no TR que se definem as condições que determinarão toda a dinâmica da fiscalização posterior. Qualquer omissão ou imprecisão nessa peça se traduzirá, mais adiante, em lacunas de controle difíceis de corrigir sem um aditivo.

A participação dos fiscais na elaboração do TR produz três benefícios diretos. O primeiro é a melhor distribuição das obrigações entre as partes. Diversas tarefas hoje concentradas no fiscal, como a entrega de documentação trabalhista e previdenciária, podem ser transferidas à contratada mediante cláusula expressa no TR, que estabeleça periodicidade obrigatória, formato de entrega e consequências pelo descumprimento, eliminando a dependência da iniciativa do fiscal para solicitar os documentos a cada ciclo.

O segundo é a visão prévia e integrada de todo o processo de fiscalização, que facilita o alinhamento de expectativas entre a equipe de planejamento, os futuros fiscais e a área jurídica. O terceiro é a identificação antecipada de eventuais falhas ou lacunas na concepção do contrato, antes que se tornem problemas na execução.

O levantamento das obrigações fiscalizatórias tem como fontes três documentos fundamentais, que são o termo de referência, a legislação aplicável e as normas internas da instituição.

Do termo de referência devem ser extraídas as obrigações específicas do contrato. São elas os postos de trabalho e sua distribuição geográfica, a jornada exigida, os critérios de produtividade e qualidade previstos, o instrumento de medição de resultado e a forma como ele parametriza a aferição do desempenho, as penalidades e os critérios de glosa. Devem ser extraídos, ainda, os documentos trabalhistas e previdenciários que a contratada deve apresentar, com a respectiva periodicidade, o formato exigido e as consequências pelo descumprimento do prazo.

Da legislação aplicável devem ser identificadas as obrigações de verificação que recaem sobre cada figura de fiscalização designada. Para contratos regidos pela Lei nº 14.133/2021, o art. 117 e o Decreto nº 11.246/2022 discriminam as atribuições do gestor, do fiscal técnico, do fiscal administrativo e do fiscal setorial.

É fundamental que o TR traduza essas atribuições em obrigações concretas adaptadas ao objeto do contrato, e não se limite a reproduzir os textos legais. A transcrição literal da norma no TR não substitui a definição clara de como cada fiscal deve agir diante daquele contrato específico.

A Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 complementa esse quadro com obrigações específicas para contratos de dedicação exclusiva, incluindo os documentos de comprovação trabalhista e previdenciária e os procedimentos em caso de inadimplemento. A Súmula nº 331 do TST e o art. 121 da Lei nº 14.133/2021 definem o alcance da responsabilidade subsidiária da Administração e, portanto, o que a fiscalização deve ser capaz de demonstrar em caso de litígio.

Das normas internas da UFAL devem ser verificados os procedimentos vigentes para juntada de documentos ao SIPAC, os prazos para aprovação de faturas, os modelos de ofício e notificação disponibilizados pela PROGINST e os canais de comunicação para casos que exijam suporte jurídico ou decisão da autoridade competente.

O resultado desse levantamento é uma matriz de obrigações fiscalizatórias do contrato. Trata-se de documento específico para aquele contrato, que lista o que deve ser verificado, por qual figura de fiscalização, com qual periodicidade e com quais evidências documentais. Essa matriz é o insumo que alimenta as etapas seguintes e deve, preferencialmente, ser incorporada ao próprio TR como anexo, garantindo que as obrigações de fiscalização estejam formalmente pactuadas desde a contratação.

5.7.3 Etapa 2 - Construção dos instrumentos de acompanhamento

Com a matriz de obrigações em mãos, a equipe de fiscalização constrói quatro instrumentos essenciais. As diretrizes para sua construção são apresentadas a seguir.

O fluxo de fiscalização representa visualmente a sequência de ações que cada agente deve executar ao longo do ciclo mensal do contrato. Como os contratos de mão de obra com dedicação exclusiva exigem três tipos distintos de fiscal, técnico, administrativo e setorial —, com atribuições diferenciadas pelo Decreto nº 11.246/2022, o modelo prevê a elaboração de um fluxo específico para cada figura de fiscalização, e não um fluxo único e genérico.

- O fluxo do fiscal técnico deve mapear as verificações relativas à execução do objeto: cumprimento de jornada, produtividade, qualidade do serviço prestado, uso de EPIs e conformidade técnica com as especificações do TR.

- O fluxo do fiscal administrativo deve mapear as verificações das obrigações trabalhistas e previdenciárias: conferência de holerites, guias de FGTS, certidões de regularidade, controle de frequência e gestão do processo de pagamento mensal.

- O fluxo do fiscal setorial, quando designado, deve mapear as ações de acompanhamento presencial nos locais de execução descentralizados, com indicação de como reportar ao gestor e ao fiscal técnico as ocorrências identificadas em campo.

É fundamental que esses fluxos não se limitem a reproduzir o texto legal. Devem traduzir as atribuições normativas em ações concretas, com responsável, prazo e evidência documental correspondente, adaptadas ao objeto específico do contrato.

A notação recomendada para os fluxos é o BPMN (Business Process Model and Notation), compatível com ferramentas acessíveis como o Canva. O fluxo não é universal, pois deve refletir a estrutura real de fiscalização do contrato, o número de fiscais designados, a distribuição geográfica dos postos e a periodicidade das verificações previstas no TR.

O checklist de verificação periódica deve ser construído a partir da matriz de obrigações e organizado em dois níveis. O primeiro reúne as verificações mensais obrigatórias, comuns a todos os contratos de dedicação exclusiva, como a conferência de comprovantes de FGTS, holerites e certidões de regularidade. O segundo reúne as verificações específicas do objeto contratado, como uniformes e equipamentos de proteção individual nos contratos de limpeza, escalas e postos nos de vigilância, ou condições higiênico-sanitárias nos de alimentação.

Para cada item devem estar registrados quatro elementos, que são o que verificar, como verificar, seja documentalmente, presencialmente ou de ambas as formas, quem é o responsável pela verificação e onde arquivar a evidência.

O modelo de relatório de fiscalização padroniza o registro das atividades de acompanhamento realizadas pelo fiscal ao longo do mês. Ele não se confunde com os relatórios de execução que a contratada apresenta à Administração, pois registra o que foi verificado pelo poder público, isto é, os itens conferidos, as não conformidades identificadas, as providências adotadas e as pendências abertas.

Um modelo mínimo deve incluir a identificação do contrato e do período, o nome e a matrícula do fiscal, os itens verificados com o respectivo resultado, as ocorrências registradas, as comunicações realizadas com a contratada e a assinatura. Relatórios padronizados arquivados mensalmente são a principal evidência de que a fiscalização foi exercida com diligência.

O modelo de registro de ocorrências documenta eventos específicos que se desviam da execução regular, como trabalhadores ausentes, postos descobertos, materiais fora da especificação, atrasos em pagamentos de benefícios e condutas inadequadas do preposto.

Diferentemente do que se observou na análise dos contratos da UFAL, em que o instrumento era meramente citado ou pressuposto sem qualquer modelo estruturado, este instrumento deve ter seu modelo expressamente definido já no termo de referência. O modelo deve indicar quais informações constarão de cada registro, entre elas a data e o horário da ocorrência, o local de execução, a descrição objetiva do fato, o agente responsável pelo registro, a providência adotada, o prazo para resolução e o resultado.

Ao incluir o modelo de registro no TR, a Administração vincula a contratada ao mesmo padrão documental, cria base para notificações e glosas fundamentadas e elimina a assimetria em que o fiscal sabe que deve registrar, mas não sabe como. O registro deve ser feito de forma contemporânea ao evento e arquivado no processo contratual, servindo de fundamento para eventuais notificações, glosas e sanções.

5.7.4 Etapa 3 - Ambiente colaborativo e preservação da memória institucional

A terceira etapa endereça a fragilidade mais difícil de corrigir apenas com instrumentos, que é a perda de conhecimento a cada substituição de fiscal e a heterogeneidade de práticas entre unidades. A solução proposta é a criação de um ambiente colaborativo interno, estruturado para o compartilhamento, a atualização e a preservação dos instrumentos construídos.

Esse ambiente pode ser implementado com ferramentas já disponíveis na UFAL, como o SIPAC, uma pasta compartilhada em nuvem institucional ou um repositório na intranet. Deve, contudo, reunir três condições funcionais.

A primeira é ser acessível a todos os fiscais e gestores designados, independentemente do campus. A segunda é ser editável pela Gerência de Contratos, para atualização quando houver mudanças normativas. A terceira é conter, para cada contrato ou tipo de contrato, a matriz de obrigações, os fluxos, os checklists, os modelos de relatório e um registro de boas práticas acumuladas.

A ideia central é transformar o conhecimento tácito individual em conhecimento organizacional registrado e acessível. Quando um fiscal é substituído, seu sucessor deve ter acesso imediato a referências que lhe permitam iniciar a função sem reconstruir do zero o que seu antecessor levou meses para aprender.

A proposição encontra respaldo empírico nos relatos coletados. GC04 destacou a ausência de canal de comunicação entre os gestores de contratos da universidade, observando que soluções encontradas em uma unidade poderiam servir a outra. FT01, ao tratar da capacitação, defendeu a combinação de uma plataforma on-line permanente e atualizada com momentos presenciais de troca. As duas formulações convergem para a mesma necessidade que o ambiente colaborativo pretende atender.

5.7.5 Síntese do modelo proposto (TO-BE)

O modelo de apoio documental articula as três etapas descritas em um ciclo contínuo de fiscalização. A lógica do modelo é: para cada contrato, o fiscal parte de um levantamento estruturado das obrigações (Etapa 1), constrói ou adapta os instrumentos específicos (Etapa 2) e os deposita no ambiente colaborativo, onde ficam disponíveis para atualização e para os fiscais que o sucederem (Etapa 3).

O ciclo se renova a cada aditivo significativo, a cada mudança normativa relevante e a cada substituição de fiscal, conforme representado esquematicamente na Figura 2.

Figura 2 — Fluxograma do processo proposto de fiscalização contratual na UFAL (TO-BE)



Fonte: elaborado pelo autor (2026).

5.8 Implementação, responsáveis e cronograma sugerido

A implementação do modelo é proposta em quatro fases sequenciais, com responsáveis e prazos sugeridos que deverão ser adaptados à realidade e à disponibilidade institucional da UFAL. Um pressuposto central orienta todo o cronograma, que é o de que o processo de construção dos instrumentos de fiscalização deve, idealmente, iniciar-se na fase de elaboração do termo de referência, antes da abertura do processo licitatório.

Isso significa envolver os futuros fiscais desde o planejamento da contratação, e não apenas designá-los após a assinatura do contrato. Os instrumentos de acompanhamento e os modelos de registro passam, assim, a ser concebidos de forma integrada ao objeto contratado, e não construídos às pressas depois que a execução já começou.

Para os contratos já em vigor, cuja vigência se estende por prazo razoável, o modelo pode ser adotado mediante revisão interna dos instrumentos existentes e formalização em termo aditivo que inclua os modelos de registro de ocorrências, os fluxos de fiscalização por tipo de fiscal e a periodicidade obrigatória de entrega de documentação pela contratada. Essa alternativa é tecnicamente viável e juridicamente sustentável, uma vez que se trata de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle já previstos na legislação aplicável.

a) Fase 1 — Validação e institucionalização do modelo (meses 1 a 3)

A Gerência de Contratos da PROGINST apresenta o modelo aos gestores e fiscais dos contratos de mão de obra com dedicação exclusiva e coleta contribuições para seu refinamento.

Sugere-se a realização de ao menos um encontro presencial com representantes de cada campus. Ao final desta fase, o modelo deverá ser aprovado pela autoridade competente e publicado como referência institucional, preferencialmente por meio de ato normativo interno que oriente sua adoção nas novas contratações e nas renovações em curso.

Responsáveis principais: PROGINST / Gerência de Contratos; gestores e fiscais dos contratos vigentes.

b) Fase 2 — Construção ou revisão dos instrumentos por contrato (meses 2 a 6)

Para os novos processos licitatórios, os instrumentos devem ser concebidos durante a elaboração do TR, com participação ativa dos futuros fiscais e validação da Gerência de Contratos antes da publicação do edital.

Para os contratos já em vigor, cada equipe de fiscalização realiza o levantamento das obrigações a partir do TR existente, constrói ou adapta os instrumentos específicos e formaliza as melhorias que exigirem alteração contratual por meio de aditivo. Os instrumentos construídos são depositados no ambiente colaborativo ao longo desta fase.

Responsáveis principais: fiscais e gestores de cada contrato; equipes de planejamento das novas contratações; PROGINST como suporte.

c) Fase 3 — Implantação do ambiente colaborativo (meses 3 a 5)

Em paralelo à construção dos instrumentos, a PROGINST, em articulação com a Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), estrutura o ambiente colaborativo de compartilhamento e preservação. O ambiente deve estar operacional antes do encerramento da Fase 2.

Responsáveis principais: PROGINST; STI/UFAL.

d) Fase 4 — Capacitação e monitoramento contínuo (a partir do mês 5)

Esta fase, de caráter permanente, compreende três frentes. A primeira é a realização de encontros periódicos de capacitação em formato híbrido e descentralizado, combinando módulos a distância com encontros presenciais nas unidades, conforme preferência majoritária dos participantes da pesquisa. A segunda é a atualização dos instrumentos do repositório diante de mudanças normativas. A terceira é o monitoramento semestral da aderência dos fiscais ao modelo.

A descentralização das ações presenciais responde a demanda transversal dos agentes lotados em unidades distantes da administração central. A comunicação prévia e ampla de cada ação, por sua vez, é condição para que a oferta alcance o conjunto dos designados.

Responsáveis principais: PROGINST; gestores e fiscais de contratos.

Quadro 12 — Cronograma sugerido para implementação do modelo de apoio documental

Fase	Descrição	Responsável principal	Período sugerido
1	Validação e institucionalização do modelo	PROGINST / Gerência de Contratos	Meses 1–3
2	Construção/revisão dos instrumentos por contrato	Fiscais, gestores e equipes de TR / PROGINST	Meses 2–6
3	Implantação do ambiente colaborativo	PROGINST / STI	Meses 3–5
4	Capacitação e monitoramento contínuo	PROGINST / todos os agentes	A partir do mês 5

Fonte: elaboração própria (2026).

Os prazos são sugestivos e devem ser adaptados à disponibilidade e às prioridades institucionais da UFAL. Para contratos já em vigor, a adoção do modelo pode ser formalizada por meio de termo aditivo.

5.9 Resultados esperados e contribuições institucionais

A implementação do modelo de apoio documental deverá produzir resultados em três dimensões complementares.

No plano operacional, espera-se que o modelo reduza a heterogeneidade de práticas entre fiscais e entre campi, ampliando a consistência dos registros e a rastreabilidade dos atos administrativos. A existência de checklists, fluxos e modelos de relatório específicos para cada contrato deverá reduzir o tempo de adaptação de novos fiscais à função e diminuir a dependência do conhecimento individual, favorecendo a continuidade das práticas a cada substituição de agente.

No plano da governança e do controle, a produção sistemática de evidências documentais da fiscalização exercida fortalece a posição institucional da UFAL perante os órgãos de controle e reduz a exposição da universidade à responsabilização subsidiária trabalhista decorrente de falhas de fiscalização. A rastreabilidade dos atos, que se materializa em portarias juntadas ao processo, relatórios arquivados e ocorrências registradas, é ao mesmo tempo requisito normativo e garantia jurídica para os agentes designados.

No plano da gestão do conhecimento, o ambiente colaborativo institucional transforma o conhecimento tácito dos fiscais em conhecimento organizacional registrado e acessível. A preservação dos instrumentos construídos, das boas práticas identificadas e das soluções adotadas para situações atípicas contribui para a construção de memória institucional sobre a

fiscalização contratual. Trata-se de ativo intangível que hoje se perde sistematicamente com a rotatividade de servidores e que o modelo se propõe a preservar de forma permanente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação partiu de uma constatação empírica precisa. A legislação nacional que rege a fiscalização de contratos administrativos é robusta, especialmente após a Lei nº 14.133/2021, e a UFAL vem construindo progressivamente os instrumentos internos necessários para operacionalizá-la.

Iniciativas como a criação do Observatório de Contratos, a realização de fóruns de fiscais e gestores, a implantação de plataforma informatizada de gestão contratual e a edição de instrução normativa disciplinando o fluxo de recebimento e pagamento demonstram atenção institucional ao tema e produziram avanços concretos, reconhecidos por parte dos agentes entrevistados.

Esse conjunto, contudo, ainda não se traduziu em instrumentos operacionais que orientem o fiscal no dia a dia da execução contratual. O manual de referência permanece ancorado no marco legal anterior, os modelos disponíveis concentram-se em comunicações formais e a orientação existente dirige-se predominantemente à fase de planejamento das contratações.

Os servidores designados demonstram comprometimento com suas atribuições, mas esse comprometimento não supre a ausência de artefatos que convertam obrigações normativas em rotinas verificáveis, padronizadas e transmissíveis. Identificar essa distância entre o que já foi instituído e o que ainda falta instrumentalizar foi o passo mais importante da pesquisa, porque dela decorre qual é o problema a resolver e, portanto, qual é a solução adequada.

A questão central que orientou o estudo foi a seguinte: como estruturar um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos na UFAL que contribua para a padronização de procedimentos, o fortalecimento da governança e a mitigação de riscos?

A resposta é uma metodologia replicável em três etapas. A primeira é o levantamento sistemático das obrigações fiscalizatórias desde a concepção do termo de referência, com participação ativa dos futuros fiscais. A segunda é a construção dos instrumentos operacionais específicos para cada contrato, entre eles fluxos diferenciados por tipo de fiscal, checklists, modelos de relatório e registros de ocorrências. A terceira é a disponibilização desses instrumentos em ambiente colaborativo que preserve o conhecimento acumulado. Esse modelo não entrega instrumentos prontos, mas o método para construí-los, adequados às especificidades de cada contrato e de cada estrutura de fiscalização.

O primeiro objetivo específico, analisar a legislação e os normativos aplicáveis, foi cumprido pela interpretação dos marcos legais como vetores de risco e controle. Da

Constituição Federal de 1988 à Lei nº 14.133/2021, cada diploma normativo não apenas ampliou o escopo da terceirização, mas impôs novas obrigações de acompanhamento sobre os agentes designados.

A revisão da Súmula nº 331 do TST em 2011 transformou a documentação da fiscalização em condição de segurança jurídica para a instituição. A Lei nº 14.133/2021 aprofundou esse processo ao institucionalizar a matriz de riscos e ao estabelecer a responsabilidade solidária pelos encargos previdenciários nos contratos de mão de obra exclusiva. O argumento que emerge é direto. O cenário normativo está em mutação permanente, e a volatilidade da legislação é, em si mesma, razão para institucionalizar um modelo interno de apoio à fiscalização que preveja atualização sistemática.

O segundo objetivo específico, mapear o processo de fiscalização na UFAL, produziu o diagnóstico central da pesquisa. A análise documental e as entrevistas convergem para o entendimento de que a fiscalização contratual é exercida com seriedade e comprometimento pelos servidores.

O que se observa não é a ausência de obrigatoriedade de registro, pois essa existe tanto nos normativos externos quanto nos instrumentos internos da UFAL. O problema é que, na prática, cada fiscal adota o procedimento que considera mais adequado, sem referência institucional comum, o que torna os registros eventualmente produzidos não rastreáveis. Não é possível afirmar com segurança se existem ou não, porque não há como localizá-los de forma sistemática nos sistemas institucionais disponíveis.

Os dados dimensionam essa dispersão. Dezesseis dos 23 participantes (69,6%) declararam não dispor de qualquer instrumento padronizado fornecido pela instituição, e treze (56,5%) não mantêm registro formal das ocorrências da execução contratual.

Os instrumentos normativos internos mencionam a elaboração de relatórios, mas os modelos disponíveis são únicos para todos os contratos, independentemente do objeto, e pressupõem conhecimento técnico que os fiscais declaradamente não possuem. A plataforma informatizada de gestão contratual, cuja utilização foi tornada obrigatória pela Instrução Normativa nº 05/2024-PROGINST, é empregada por apenas parte dos agentes, por razões que os relatos permitem identificar, entre elas contratos ainda não cadastrados, empresas que não aderem ao sistema e servidores que não foram comunicados da capacitação disponível.

As inconsistências identificadas entre os termos de referência e as matrizes de riscos, com diferenças significativas de conteúdo, nível de detalhamento e estrutura, reforçam o diagnóstico de ausência de uniformidade.

A esse quadro soma-se uma fragilidade específica no regime de sanções. O critério relativo a glosas e sanções gradativas foi classificado como incompleto ou inadequado em todos os contratos analisados. O atraso no pagamento dos salários, evento de maior probabilidade e maior impacto nesses contratos, tem consequências financeiras previstas, como a retenção e o pagamento direto aos empregados, mas em regra não figura entre as infrações tipificadas nas tabelas de sanções, o que deixa o fiscal sem parâmetro para responder qual penalidade cabe à empresa reincidente.

Os critérios de desconto por desempenho, por sua vez, dependem de um instrumento de medição de resultado frequentemente genérico. A cláusula sobre casos omissos, em vários instrumentos, admite a leitura de que a aplicação de multa fica condicionada à reincidência, o que pode privar a Administração de resposta eficaz diante de uma primeira infração que seja grave, mas não esteja tipificada.

Sobre esse arcabouço incide a insegurança dos agentes. Dezessete dos 23 participantes (73,9%) declararam não se sentir plenamente preparados para a função, e 22 (95,7%) não dispõem de compreensão segura sobre a planilha de custos para fins de cálculo de glosas. O resultado é um aparato punitivo que permanece inerte nas situações em que mais deveria operar.

Um resultado adicional emergiu exclusivamente das entrevistas e não teria sido captado pela análise documental. Parte dos agentes mantém comunicação direta e cotidiana com os empregados terceirizados, em diversos casos por meio de grupos de aplicativo de mensagens, e parte compreende a gestão de pessoas desses trabalhadores como atribuição própria da fiscalização.

A prática expõe a instituição a risco trabalhista distinto daquele decorrente do inadimplemento da contratada, uma vez que o art. 48 da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público estabelecer vínculo de subordinação com empregado da prestadora e demandar-lhe diretamente a execução de tarefas. Os relatos indicam que a conduta decorre menos de desconsideração da norma e mais da fragilidade do canal formal com o preposto e da ausência de orientação sobre os limites da função.

Esse resultado revela que a lacuna de instrumentos produz efeitos em duas direções. Onde falta parâmetro objetivo, o agente recua diante da sanção. Onde falta delimitação de competência, o agente avança sobre atribuições que não lhe cabem.

O terceiro objetivo específico, construir o modelo de apoio documental, decorreu diretamente desse diagnóstico. O modelo não é uma cartilha genérica, mas uma metodologia que orienta cada equipe a construir seus próprios instrumentos a partir do seu contrato e das suas obrigações específicas.

Trata-se de uma escolha deliberada, porque contratos de limpeza, vigilância, manutenção predial, apoio administrativo e fornecimento de refeições têm objetos, riscos e dinâmicas profundamente distintos entre si, e instrumentos genéricos tendem a produzir orientações que o fiscal reconhece como aplicáveis mas não consegue operacionalizar. A padronização proposta não é a uniformidade dos instrumentos, mas a uniformidade do método para construí-los.

Uma das contribuições mais práticas está na proposição de iniciar esse levantamento já na fase de elaboração do termo de referência. Essa antecipação permite definir previamente quais documentos a contratada deverá apresentar, a periodicidade de entrega, a forma de encaminhamento, os responsáveis e as consequências pelo descumprimento, transferindo para a contratada, por cláusula expressa, obrigações que hoje dependem de cobrança reiterada pelo fiscal.

Com isso, o papel do fiscal passa a ser predominantemente de conferência e validação das informações apresentadas, e não de exigência periódica do que deveria ser entregue espontaneamente. Para os contratos já em vigor, a adoção pode ocorrer por revisão interna dos instrumentos existentes e, quando necessário, formalização por meio de aditivo.

O quarto objetivo específico, sugerir ambiente colaborativo para compartilhamento e atualização do modelo, respondeu à fragilidade mais silenciosa identificada, que é a perda sistemática de conhecimento a cada substituição de fiscal. O ambiente colaborativo proposto não requer plataforma sofisticada e pode ser implementado com ferramentas já disponíveis na UFAL, desde que organize os instrumentos por tipo de contrato, permita atualização centralizada e seja acessível a todos os fiscais designados.

Os cinco eixos de melhoria apontados de forma convergente pelos próprios entrevistados confirmam que as soluções propostas respondem a necessidades concretas sentidas por quem vive o problema cotidianamente. São eles a criação de setor especializado, a valorização da função mediante contrapartida financeira, o fortalecimento da capacitação, a padronização de rotinas e instrumentos e o suporte jurídico permanente. A própria instituição, aliás, já formulou resposta a essa fragilidade ao instituir o Observatório de Contratos, o que reforça a pertinência de retomar e operacionalizar essa iniciativa.

Do ponto de vista acadêmico, a pesquisa contribui para a literatura sobre fiscalização contratual nas IFES ao articular diagnóstico documental, escuta qualificada dos agentes e proposição de modelo em um único estudo.

A distinção analítica entre ausência de padrão institucional de registro e ausência de prática fiscalizatória é em si uma contribuição metodológica. Ela reorienta o diagnóstico de que

os fiscais não fiscalizam para o de que os fiscais fiscalizam, mas sem referência comum, sem instrumentos adequados e sem suporte institucional, o que muda completamente as soluções a propor e evita intervenções equivocadas centradas em punição ou vigilância.

As limitações da pesquisa decorrem de sua natureza e das condições em que foi realizada. A análise documental restringiu-se ao que é rastreável no SIPAC e no portal institucional, de modo que práticas de fiscalização documentadas fora desses sistemas não foram capturadas. A coleta das entrevistas coincidiu com período de greve na instituição, o que contribuiu para que 23 dos 48 servidores do universo participassem do estudo.

Os dados foram tratados de forma anonimizada, sem registro de lotação, o que preservou a identidade dos participantes mas impediu a estratificação dos achados por campus ou por tipo de contrato, análise que poderia qualificar o contraste identificado entre unidades próximas e distantes da administração central. Por fim, o modelo proposto, por ser metodologia e não instrumento finalizado, não pôde ser testado empiricamente durante a vigência da pesquisa.

Essas limitações apontam para uma agenda fértil de investigação, que compreende cinco linhas. A primeira é a avaliação da implementação do modelo na UFAL e de seus efeitos sobre a rastreabilidade dos atos e a segurança dos agentes. A segunda são estudos comparativos com outras instituições federais de ensino de perfil multicampi. A terceira é a investigação da relação entre o perfil de formação dos fiscais designados e a qualidade da fiscalização exercida.

A quarta é a verificação de se a antecipação do planejamento da fiscalização para a fase do termo de referência produz contratos com menor incidência de lacunas documentais. A quinta é o exame específico da relação entre agentes públicos e empregados terceirizados, tema que emergiu desta pesquisa como risco relevante e pouco explorado na literatura sobre fiscalização contratual.

A UFAL tem, nos contratos de mão de obra com dedicação exclusiva, um dos seus maiores vetores de risco institucional, financeiro, trabalhista e de governança. Tem também, nos servidores designados para fiscalizá-los, agentes que exercem suas atribuições com seriedade e senso de responsabilidade.

Dezessete dos 23 entrevistados (73,9%) declararam não se sentir plenamente preparados para a função, e 18 deles (78,3%) a assumiram sem escolha ativa, seja por não vislumbrar margem legítima de recusa, seja após recusa inicial. Fazem-no sem os instrumentos de que precisariam, sem a capacitação prévia que mereceriam e sem o reconhecimento que a complexidade da função exige, uma vez que nenhum recebe gratificação pelo encargo e a totalidade considera que seria justo recebê-la.

Em síntese, o que esta dissertação propõe não é uma solução definitiva, mas um ponto de partida concreto. Trata-se de uma metodologia que a instituição pode adotar, adaptar e aprimorar, construindo progressivamente a cultura de governança contratual que seus contratos exigem e que seus fiscais merecem ter como suporte.

REFERÊNCIAS

ABPMP. **BPM CBOK**: guia para o gerenciamento de processos de negócio, corpo comum de conhecimento. Versão 4.0. [S. l.]: Association of Business Process Management Professionals International, 2019. ISBN 979-8706061548.

ALMEIDA, Ademilson Ferreira de. **Terceirização de serviços continuados em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) e seu sistema de controle de mão de obra com dedicação exclusiva**: uma proposta de uniformização. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=8225657. Acesso em: 8 ago. 2025.

ALMEIDA, Ailjan Santos; PORTELA, Eunice Nóbrega; SILVA, Dirce Maria da. Fundamentos da gestão de processos de negócio. **Revista Processus de Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**, [S. l.], v. 3, n. 6, p. 121-130, 2021. DOI: 10.5281/zenodo.5657943. Disponível em: https://periodicos.processus.com.br/index.php/ppds/article/view/535. Acesso em: 1 fev. 2026.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Lei nº 14.133/2021 e a obrigatoriedade de capacitação do fiscal de contratos administrativos. **Revista do TCU**, Brasília, DF, v. 153, n. 1, p. 190-207, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.153.190-207. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2126. Acesso em: 15 ago. 2025.

AMORAS, Ana Patrícia Penha. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados**: uma análise no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (Ifap) por meio da gestão por processos. 2023. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2023. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=13773845. Acesso em: 8 ago. 2025.

ANGUELOV, Lachezar G. Monitoring arrangements for outsourced public services: the importance of service characteristics for the distribution of oversight responsibilities. **International Public Management Journal**, v. 23, n. 2, p. 252-275, 2019. DOI: 10.1080/10967494.2019.1692114.

ARAÚJO, Daniella Pontes Cirilo; FINGER, Andrew Beheregarai. Gestão da informação na accountability para os stakeholders de uma universidade pública. **Revista Ibero-Americana de Ciência da Informação**, v. 16, n. 3, p. 543-566, 2023.

AUGUSTO, Cleiciele Albuquerque; SOUZA, José Paulo de. Economia dos custos de transação e visão baseada em recursos: aspectos complementares. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/diversos/down_zips/53/eso2503.pdf. Acesso em: 11 mar. 2026.

BARBOSA, Kellen Serra; VICENTE NETTO, Osório. Terceirização: a responsabilidade trabalhista da administração pública sob a égide da nova lei de licitações e contratos. **Revista Vertentes do Direito**, v. 11, n. 1, p. 306-329, 2024. DOI: 10.20873/uft.2359-0106.2024.v11n1.p306-329. Disponível em: https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/direito/article/view/16728. Acesso em: 7 out. 2025.

BARBOSA, Robson Fernandes et al. Fiscalização de contratos nas instituições federais de ensino superior: desafios e perspectivas na gestão contratual. **Revista Foco**, v. 17, n. 12, e7100, 2024. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/7100. Acesso em: 15 ago. 2025.

BASHEKA, Benon C. Procurement planning and accountability of local government procurement systems in developing countries: evidence from Uganda. **Journal of Public Procurement**, 2008. DOI: 10.1108/JOPP-08-03-2008-B001.

BASHEKA, Benon C. Public procurement corruption and its implications on effective service delivery in Uganda: an empirical study. **International Journal of Procurement Management**, 2009. DOI: 10.1504/IJPM.2009.026802.

BASTOS, Ana Maria. **Mapeamento do processo editalício para concessão de bolsas na Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da Universidade Federal de Alagoas**. 2024. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Faculdade de Economia, Administração e Ciências Contábeis, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024.

BRAGA, Rogério Piccino; PASCHOAL, Gustavo Henrique. Da responsabilidade subsidiária da Fazenda Pública na terceirização de serviços públicos à luz do julgamento do Recurso Extraordinário nº 760.931. **Revista Jurídica Trabalho e Desenvolvimento Humano**, v. 3, 2020. DOI: 10.33239/rjtdh.v3.70. Disponível em: https://revistatdh.emnuvens.com.br/Revista-TDH/article/view/70. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.
BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Dados abertos**: terceirizados de órgãos federais. Brasília, DF: CGU, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/arquivos/terceirizados. Acesso em: 15 abr. 2026.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. **Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018**. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9507.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 5.645, de 10 de dezembro de 1970**. Estabelece diretrizes para a classificação de cargos do Serviço Civil da União e das autarquias federais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1970. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5645.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974**. Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 7.102, de 20 de junho de 1983**. Dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1983. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7102.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Economia. **Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021**. Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 5, de 26 de maio de 2017**. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: MPDG, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Portaria nº 443, de 27 de dezembro de 2018**. Estabelece os serviços que serão preferencialmente objeto de execução indireta mediante contratação, em atendimento ao disposto no art. 2º do Decreto nº 9.507, de 21 de setembro de 2018. Brasília, DF: MPDG, 2018. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Controladoria-Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Brasília, DF: MPOG; CGU, 2016. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008**. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Brasília, DF: MPOG, 2008. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Manual de gestão e fiscalização de contratos**. 2. ed. Brasília, DF: STJ, 2023. Disponível em: https://transparencia.stj.jus.br/wp-content/uploads/AF_manual_gestao_e_fiscalizacao_contratos_2023_v4-3.pdf. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024. Disponível em: https://licitacoesecontratos.tcu.gov.br/wp-content/uploads/sites/11/2024/09/Licitacoes-e-Contratos-Orientacoes-e-Jurisprudencia-do-TCU-5a-Edicao-29-08-2024.pdf. Acesso em: 7 out. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331**. Contrato de prestação de serviços: legalidade. Brasília, DF: TST, 2011. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1734. Acesso em: 5 jan. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 73, n. especial, p. 180-219, 2022. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/8723. Acesso em: 7 ago. 2026.

BROWN, Trevor L.; POTOSKI, Matthew; VAN SLYKE, David M. Trust and contract completeness in the public sector. **Local Government Studies**, 2007. DOI: 10.1080/03003930701417650.

CHANGALIMA, Ismail Abdi; MCHOPA, Alban Dismas; ISMAIL, Ismail Juma. Supplier monitoring and procurement performance in the public sector in Tanzania: the moderating role of contract management difficulty. **IIM Ranchi Journal of Management Studies**, v. 2, n. 1, p. 16-30, 2023. DOI: 10.1108/IRJMS-04-2022-0039.

CORDEIRO, Luciana Laura Gusmão. **O processo administrativo de contratação via sistema de registro de preços**: um mapeamento de processos com vistas à aplicação da Lei nº 14.133/2021 na Secretaria de Infraestrutura do Rio Grande do Norte. 2024. 276 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão da Informação e do Conhecimento) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/items/bfde87e2-a0d0-4cf7-b93e-67345919ccc2. Acesso em: 5 jan. 2026.

COSTA, Cláudia S. et al. Teoria dos custos de transação e mecanismos de governança na administração pública. **Revista da FAE**, Curitiba, v. 28, e0866, 2025. Disponível em: https://revistafae.fae.emnuvens.com.br/revistafae/article/view/866. Acesso em: 11 mar. 2026.

COSTA, Júlio Ricardo Rezende da; ALMEIDA, Karla Katiuscia Nóbrega de. Controle gerencial: um estudo entre relações público/privado sob a ótica da teoria dos custos de transação. **Revista Ambiente Contábil**, Natal, v. 17, n. 2, p. 107-130, 2025. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/ambiente/article/view/35939. Acesso em: 11 mar. 2026.

DANTAS, Isabela. Otimizando a fiscalização de serviços contínuos de dedicação exclusiva: uma análise dos manuais nos institutos federais de Minas Gerais. **Management in Perspective**, v. 5, n. 2, p. 4-27, 2024. DOI: 10.14393/MIP-v5n2-2024-73723. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/RevistaMiP/article/view/73723. Acesso em: 7 out. 2025.

DELGADO, Mauricio Godinho. **Curso de direito do trabalho**: obra revista e atualizada conforme a lei da reforma trabalhista e inovações normativas e jurisprudenciais posteriores. 18. ed. São Paulo: LTr, 2019.

DRUCK, Graça et al. A terceirização no serviço público: particularidades e implicações. In: CAMPOS, André Gambier (org.). **Terceirização do trabalho no Brasil**: novas e distintas perspectivas para o debate. Brasília, DF: Ipea, 2018. p. 113-141. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8709. Acesso em: 11 mar. 2026.

FARIA, Alexandra de Oliveira et al. Gestão de riscos em contratos públicos de serviços envolvendo mão de obra. **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 10, n. 1, p. 59-79, 2024. Disponível em: https://www.rasi.vr.uff.br/index.php/rasi/article/view/875. Acesso em: 11 mar. 2026.

FOGED, Søren Kjær. The influence of government capacity on contract management efficiency: evidence from green public procurement. **Public Money & Management**, 2025. DOI: 10.1080/09540962.2025.2574499.

GUENDUEZ, Ali Asker et al. Digital innovation strategies in the public sector. **Research Policy**, v. 54, n. 8, 105274, 2025. DOI: 10.1016/j.respol.2025.105274.

GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal; SOARES, Cristiano Sausen; GONZAGA, Rosimeire Pimentel. Reflexos dos mecanismos de gestão de riscos da administração pública na gestão organizacional de terceirizadas e implicações na relação contratual. **Revista Gestão Organizacional**, Chapecó, v. 16, n. 1, p. 228-246, jan./abr. 2023. Disponível em: https://pegasus.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rgo/article/view/6784. Acesso em: 11 mar. 2026.

GUIMARÃES, Duanne Emanuel Leal; SOARES, Cristiano Sausen; SANTOS, Elizandra Alves dos. Gestão de riscos trabalhistas e previdenciários nos contratos de terceirização do setor público: estudo de caso em uma autarquia federal. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 12, n. 1, p. 356-377, 2021. DOI: 10.7769/gesec.v12i1.1189.

HALLBERG, Niklas Lars. Contractual learning and organizational design in public procurement. **Journal of Public Procurement**, 2025. DOI: 10.1108/JOPP-11-2024-0123.

HARUN, M. Achieving desired compliance performance in public procurement. **Future Business Journal**, 2025. DOI: 10.1186/s43093-025-00444-7.

JØRGENSEN, Rasmus; EDWARDS, Kasper; SCARSO, Enrico; IPSEN, Christine. Improving public sector knowledge sharing through communities of practice. **VINE Journal of Information and Knowledge Management Systems**, v. 51, n. 2, p. 318-332, 2021. DOI: 10.1108/VJIKMS-08-2019-0115.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 15. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MALACINA, Iryna et al. Capturing the value creation in public procurement: a practice-based view. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 28, n. 2, 100745, 2022. DOI: 10.1016/j.pursup.2021.100745.

MARTINS, Sérgio Pinto. **A terceirização e o direito do trabalho**. São Paulo: Atlas, 2014.
MEIJER, Albert. Design science in public administration: producing both situational interventions and generic knowledge. **Perspectives on Public Management and Governance**, v. 8, n. 1, p. 1-11, 2025. DOI: 10.1093/ppmgov/gvae012.

MIRANDA, Ludiany Barbosa Sena; SANTOS, Nalbia de Araújo; ALMEIDA, Fernanda Maria de. Gestão de riscos de contratos da terceirização no setor público. **Contabilidade Vista & Revista**, Belo Horizonte, v. 30, n. 2, p. 143-170, maio/ago. 2019. DOI: 10.22561/cvr.v30i2.4971.

MIRANDA, Márcia Pinto; NESELLO, Priscila. Melhoria do processo de fiscalização de obras de uma instituição federal de ensino superior baseado no BPM. **Revista Inovação, Projetos e Tecnologias**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 72-87, 2022. DOI: 10.5585/iptec.v10i1.21335. Disponível em: https://periodicos.uninove.br/iptec/article/view/21335. Acesso em: 5 jan. 2026.

MIZAEL, G. A.; MURAD, Cristina Graziele Chagas; ANTONIALLI, Luiz Marcelo. Perspectivas da terceirização na administração pública na nova abordagem de contratação. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 1, p. 25-37, 2020.

MOTA, Aline Fonseca; MONTEIRO, Daniela Almeida de Andrade. Fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos em organizações públicas. **NAU Social**, [S. l.], v. 13, n. 25, p. 1193, 2023. DOI: 10.9771/ns.v13i25.36197. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/nausocial/article/view/36197. Acesso em: 7 out. 2025.

MOURÃO, Licurgo; PIANCASTELLI, Silvia Motta. A relevância do planejamento na Lei nº 14.133/2021. **Controle em Foco**: Revista do MPC-MG, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, p. 119-131, 2023. Disponível em: https://revista.mpc.mg.gov.br/controleemfoco/article/view/90. Acesso em: 7 out. 2025.

MURAD, Cristina Graziele Chagas. **A fiscalização administrativa dos contratos de prestação de serviços em uma universidade federal**. 2019. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Alfenas, Varginha, 2019. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=8511103. Acesso em: 8 ago. 2025.

MWALUKASA, Boniface Emmanuel; SALLWA, Alfred Ain. Effects of procurement risk management strategies on public procuring entities' performance. **Revista Catarinense da Ciência Contábil**, Florianópolis, v. 23, e3497, p. 1-16, 2024. DOI: 10.16930/2237-766220243497.

MWESIUMO, Deodat Edward et al. Performance orientation in public procurement: an empirical exploration. **Journal of Public Procurement**, 2024. DOI: 10.1108/JOPP-01-2024-0014.

NEVES, Tiago Roberto Lopes das; GASPARETTO, Valdirene. Mecanismos de controle em relações de terceirização de serviços no setor público. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, DF, v. 25, n. especial, p. 291-307, 2022. DOI: 10.51341/cgg.v25iesp.2871. Disponível em: https://revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/2871. Acesso em: 11 mar. 2026.

OECD. **Managing risks in the public procurement of goods, services and infrastructure**. Paris: OECD Publishing, 2023. (OECD Public Governance Policy Papers, n. 33). DOI: 10.1787/45667d2f-en.

PACHECO, Ezequiel Nunes et al. Terceirização de serviços no setor público: uma análise sob a ótica da teoria dos custos de transação. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 25., 2018., São Leopoldo. **Anais** [...]. São Leopoldo: Associação Brasileira de Custos, 2018. Disponível em: https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4507. Acesso em: 11 mar. 2026.

PEIXE, Blênio Cezar Severo; ROSA FILHO, Celso da; PASSOS, Gabriela de Abreu. Governança pública e accountability: uma análise bibliométrica das publicações científicas nacionais e internacionais. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 15, n. 36, p. 77-96, jul./set. 2018. DOI: 10.5007/2175-8069.2018v15n36p77.

PEREIRA, Lidiane de Almeida. **Análise das formas de gestão dos serviços de alimentação escolar e da aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE no IFAL**. 2025.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2025.

PIRES, Adriane Margareth de Oliveira Santana. **Fiscalização de contratos**: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras. 2020. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9234490. Acesso em: 8 ago. 2025.

QUIRINO, Diego Dario Almeida. **Princípio da eficiência**: gestão de contratos administrativos segundo a nova lei de licitações e contratos. 2023. 82 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Universidade Federal de Campina Grande, Sousa, 2023. Disponível em: https://dspace.sti.ufcg.edu.br/jspui/handle/riufcg/33238. Acesso em: 8 ago. 2025.

RODRIGUES, Bárbara Campos; REIS, Paulo Ricardo da Costa. Partes interessadas internas e desempenho em contratações públicas na perspectiva das teorias dos stakeholders e dos custos de transação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 28, e88342, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cgpc/a/3TpPBLzjZNC685kGvSXMFWp. Acesso em: 11 mar. 2026.

RODRIGUES, Jaqueline Márcia; AMARAL, Hudson Fernandes; CANEPPELE, Nairana Radtke. Aplicação dos princípios de governança no contexto do setor público: uma análise das prestações de contas dos contratos de obras públicas do estado de Minas Gerais. **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, DF, v. 27, n. 3, p. 477-515, set./dez. 2024. Disponível em: https://www.revistacgg.org/index.php/contabil/article/view/3240. Acesso em: 11 mar. 2026.

SANTOS, João Paulo. **Padronização da fiscalização de contratos de prestação de serviços contínuos em uma instituição federal de ensino**. 2025. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2025. Disponível em: https://repositorio.ifes.edu.br/handle/123456789/6967. Acesso em: 8 ago. 2025.

SANTOS, Rodolfo Rocha dos; ROVER, Suliani. Influência da governança pública na eficiência da alocação dos recursos públicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 732-752, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/hgNrfWjKs9cRxh434YmKNQh. Acesso em: 11 mar. 2026.

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 69, n. 2, 2018. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3279. Acesso em: 8 ago. 2025.

SELVIARIDIS, Kostas; UYARRA, Elvira. How intermediaries manage knowledge to support public procurement of innovation: the case of UK defence. **Research Policy**, v. 54, n. 10, 105335, 2025. DOI: 10.1016/j.respol.2025.105335.

SILVA, Fábio Cesar da; PAULO, Fabio José Cruz de. A governança no exercício das atividades de gestão e fiscalização dos contratos administrativos, no âmbito da Polícia Militar do Paraná. **RECIMA21**: Revista Científica Multidisciplinar, v. 5, n. 10, e5105824, 2024. Disponível em: https://recima21.com.br/recima21/article/view/5824. Acesso em: 11 mar. 2026.

SILVA, José Irivaldo Alves Oliveira; ALMEIDA, Tadeu Lourenço de. 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**, [S. l.], v. 21, n. 59, e13084, 2023. DOI: 10.21527/2237-6453.2023.59.13084. Disponível em: https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/13084. Acesso em: 8 ago. 2025.

SILVA, José Marconde Souza da. Vantagens e desvantagens da terceirização no âmbito da administração pública brasileira. **Revista Brasileira de Administração Científica**, v. 13, n. 1, p. 198-211, 2022. DOI: 10.6008/CBPC2179-684X.2022.001.0015. Disponível em: https://sustenere.inf.br/index.php/rbadm/article/view/6812. Acesso em: 8 ago. 2025.

SILVA, Lucas Ariel Dias da; ALMEIDA, Leonardo Alexandrino de; SANABIO, Marcos Tanure. Desafios da gestão de contratos em uma universidade federal. **Revista Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, v. 18, n. 3, p. 109-128, set./dez. 2025. DOI: 10.5007/1983-4535.2025.e105328.

SILVA, Romildo Belém da. **Gestão e fiscalização de contratos administrativos**: um estudo de caso na Universidade Federal do Tocantins. 2025. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2025. Disponível em: https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/7909. Acesso em: 7 out. 2025.

SILVEIRA, Maria Renata et al. Gestão e fiscalização de contratos no IFCE – Campus Sobral: um estudo ontológico do trabalho dos fiscais e gestores de contratos administrativos. **Caderno Pedagógico**, Curitiba, 2025. Disponível em: https://ojs.studiespublicacoes.com.br/ojs/index.php/cadped/article/view/16105. Acesso em: 8 ago. 2025.

SOUSA, Gabriel de Moraes. Eficiência e transparência na administração pública: desafios e perspectivas para uma gestão responsável e inovadora. **Revista Foco**, v. 17, n. 11, e7044, 2024. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/7044. Acesso em: 7 out. 2025.

SOUZA, Lucibelle Fernandes de. **Sistematização de procedimentos na gestão e fiscalização de contratos continuados de serviços terceirizados de dedicação exclusiva de mão de obra no IFAM/CMDI**. 2023. 169 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia) – Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2023. Disponível em: https://rima.ufrrj.br/jspui/handle/20.500.14407/21125. Acesso em: 5 jan. 2026.

TÁTRAI, Tünde et al. Transparency and monitoring of public procurement contract performance. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, n. 71E, p. 78-94, 2024. DOI: 10.24193/tras.71E.5.

TURE, Vanessa Stevan. Propostas de melhorias na gestão de contratos da Universidade Federal de São Carlos por meio da gestão por processos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 73, n. 3, p. 532-552, 2022. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/7440. Acesso em: 8 ago. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. **Manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos**. Maceió: Gerência de Contratos, Coordenadoria de Administração, Suprimentos e Serviços, Proginst 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. **Portaria GR nº 944, de 1º de junho de 2017**. Estabelece as definições de atribuições e competências funcionais relativas aos procedimentos atinentes aos processos de gestão e fiscalização de contratos no âmbito da Universidade Federal de Alagoas. Boletim de Pessoal/Serviços, Maceió, ano 1, n. 8, 1 jun. 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. **Portaria nº 162, de 4 de março de 2026**. Dispõe sobre a regulamentação das atribuições e competências da gestão e fiscalização de contratos administrativos no âmbito da Universidade Federal de Alagoas, em consonância com a Lei nº 14.133/2021 e demais normas aplicáveis. Boletim de Pessoal/Serviços, Maceió, ano 10, n. 38, 10 mar. 2026.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. **Portaria nº 258, de 5 de maio de 2021**. Estabelece o Observatório de Contratos, unidade de monitoramento, compartilhamento de informações e aprimoramento das contratações de serviços da Universidade Federal de Alagoas. Boletim de Pessoal/Serviços, Maceió, ano 5, n. 59, 10 maio 2021.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Pró-Reitoria de Gestão Institucional. **Instrução Normativa nº 05, de novembro de 2024**. Maceió: Proginst, 2024. Acesso em: 11 mar. 2026.

ZUCOLOTO, Izabel Eliani. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma instituição federal de ensino**. 2019. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.

APENDICE A - Declaração de uso de ferramentas de inteligência artificial generativa (IAG)

Em conformidade com a Política de Integridade na Atividade Científica do CNPq (Portaria nº 2.664/2026, Art. 9º, inciso I, alínea "c"), declaro, para fins de defesa de dissertação de mestrado, que eu, **CARLOS ALBERTO DE ARAÚJO OLIVEIRA**, autor do projeto de dissertação intitulado "**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E GOVERNANÇA PÚBLICA: PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE APOIO DOCUMENTAL NA UFAL**", apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), utilizei as ferramentas de Inteligência Artificial Generativa (IAG) Claude, Gemini e Gemini Notebook durante o desenvolvimento deste trabalho. A utilização das ferramentas limitou-se ao apoio e à facilitação do trabalho de pesquisa, tendo sido aplicada estritamente para as seguintes finalidades:

i. Claude: melhoria na redação do texto (auxílio na revisão, clareza, coesão e refinamento da escrita acadêmica ao longo do documento)
ii. Gemini: apoio na construção de elementos visuais (suporte na organização estrutural e elaboração de figuras e quadros);
iii. Gemini Notebook: otimização da triagem de dados e identificação com precisão dos temas de interesse nos artigos selecionados.

Em estrita observância às alíneas "d" e "f" do Art. 9º da referida Portaria, atesto que as ferramentas de IAG Claude, Gemini e Gemini Notebook foram utilizadas como instrumento auxiliar e não substituem o trabalho intelectual.

Declaro que nenhum conteúdo gerado pelas ferramentas foi submetido como se fosse de autoria humana de forma integral e sem revisão crítica. Como autor, assumo a responsabilidade integral e irrestrita pelo conteúdo final apresentado neste documento, bem como por eventuais imprecisões ou similaridades geradas pela IAG.

Maceió/AL, 01 de agosto de 2026.

CARLOS ALBERTO DE ARAÚJO OLIVEIRA

APÊNDICE B - Roteiro — Entrevista Semiestruturada

Pesquisa: Fiscalização de Contratos Administrativos e Governança Pública: Proposição de um Modelo de Apoio Documental na UFAL
Programa de Pós-Graduação em Administração Pública — PROFIAP / UFAL

Identificação da Entrevista

Entrevistado (código):	
Data da entrevista:	
Duração:	
Modalidade:	Videoconferência (Google Meet / Teams)
Consentimento (TCLE):	[ ] Assinado [X] Gravação autorizada

Apresentação ao Entrevistado
[Instrução ao entrevistador: Ler o texto abaixo ao entrevistado antes de iniciar a gravação.]
Bom dia/boa tarde. Meu nome é Carlos Alberto de Araújo Oliveira, sou mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal de Alagoas. Esta entrevista integra minha pesquisa de dissertação, que tem como objetivo propor um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra na UFAL.
Sua participação é voluntária e suas respostas serão tratadas com total confidencialidade. O(a) senhor(a) não será identificado(a) nominalmente em nenhuma publicação decorrente desta pesquisa. A entrevista será gravada somente mediante seu consentimento, conforme o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido — TCLE — já assinado.
Há alguma dúvida antes de começarmos?

BLOCO I — PERFIL E TRAJETÓRIA NA FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

1. **Seu cargo na instituição é:**

a) Técnico administrativo de nível C
b) Técnico administrativo de nível D
c) Técnico administrativo de nível E
d) Docente
e) Outro: *R-*

2. **Você é servidor(a) da UFAL há quantos anos?** *R-*
3. **Qual função você atua em relação a gestão/fiscalização dos contratos?**

a) Gestor
b) Fiscal técnico(a)
c) Fiscal administrativo(a)
d) Fiscal setorial
e) Gestor substituto
f) Fiscal substituto

4. **Você atua na função de gestor/fiscal de contratos há quantos anos?** *R-*
5. **Em quantos contratos você já atuou na gestão ou fiscalização?** *R-*
6. **Atualmente, você é gestor(a) ou fiscal de mais algum contrato além deste? Quantos? Qual o tipo?** *(Serviço, mão de obra exclusiva, obras, etc.) R-*
7. **Possui portaria devidamente registrada no Boletim de Pessoal?**

a) Sim

b) Não
c) Não sei informar

8. Acumula outras atribuições além da de gestor(a)/fiscal de contratos?

a) Sim
b) Não

9. Você se sente sobrecarregado(a) por realizar as atividades de fiscal de contratos juntamente com as demais atribuições que acumula enquanto servidor(a)?

a) Muito sobrecarregado(a)
b) Moderadamente sobrecarregado(a)
c) Pouco sobrecarregado(a)
d) Indiferente
e) Nada sobrecarregado(a)
f) Não se aplica

10. Recebe alguma função gratificada por exercer a função de gestor(a)/fiscal de contratos?

a) Sim
b) Não

11. Acha que seria justo receber

a) Sim
b) Não

12. Sua idade é:

a) Entre 18 e 30 anos
b) Entre 31 e 40 anos
c) Entre 41 e 50 anos
d) Entre 51 e 60 anos
e) Acima de 60 anos

13. Sexo:

a) Masculino
b) Feminino
c) Prefiro não responder

14. Seu nível de escolaridade é:

a) Ensino médio completo
b) Ensino técnico completo
c) Ensino superior completo
d) Especialização
e) Mestrado
f) Doutorado
g) Pós-doutorado

15. Qual a sua área de formação acadêmica? *R-*

16. Como foi sua aceitação à nomeação a gestor(a)/fiscal de contratos?

a) Aceitei de prontidão.
b) Aceitei, porque não tinha justificativa para recusar.
c) Recusei de prontidão, mas fui convencido(a) a exercer a função.
d) Recusei de prontidão e exerço a função sem querer.

BLOCO II — O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NA PRÁTICA — COMO É FEITO

17. Como o(a) senhor(a) organiza sua rotina de gestão/fiscalização? Quais são as principais atividades que realiza periodicamente? *R-*

18. **Quais documentos o(a) senhor(a) produz ou analisa regularmente no exercício da fiscalização?** *(Ex.: relatórios mensais, notas fiscais, planilhas de controle, notificações à empresa contratada) R-*
19. **A UFAL disponibiliza algum instrumento padronizado para orientar a fiscalização, como checklists, formulários, manuais ou roteiros? O(a) senhor(a) os utiliza?** *R-*

Se existirem: verificar se são adequados e atualizados. Se não existirem: perguntar como o(a) entrevistado(a) orienta sua atuação na prática.

20. **O(a) senhor(a) recebeu alguma capacitação específica antes de assumir a função de fiscal? Se sim: qual foi o conteúdo e o formato? Se não: como buscou se preparar?** *R-*
21. **O(a) senhor(a) participou da elaboração do Termo de Referência do contrato que atualmente fiscaliza, ou de algum outro contrato em que foi posteriormente designado(a) como fiscal? Quando isso ocorreu, a participação foi efetiva — o(a) senhor(a) realmente opinou e contribuiu para a construção do TR — ou foi uma participação mais formal, sem influência real no resultado?** *R-*
22. **Ao ser designado(a) como fiscal, o(a) senhor(a) recebeu cópias dos documentos essenciais do contrato (contrato, TR, adendos, termos aditivos e anexos)?**

a) Sim, recebi todos os documentos
b) Sim, recebi parte dos documentos
c) Não recebi nenhum documento
d) Busquei os documentos por iniciativa própria

23. **O(a) senhor(a) mantém algum registro de ocorrências relativo à execução do contrato? Se sim, em qual formato?**

a) Sim, em sistema informatizado institucional
b) Sim, em planilha ou documento digital próprio
c) Sim, em livro ou formulário físico
d) Não mantenho registro formal de ocorrências

24. **Como se dá a comunicação entre a instituição e a empresa contratada durante a execução do contrato? Essa comunicação segue algum cronograma pré-definido ou ocorre apenas quando surge uma necessidade?** *R-*
25. **O(s) Termo(s) de Referência do(s) contrato(s) de serviços terceirizados que você atua traz(em) de forma clara a planilha de custos e formação de preços, com detalhamento suficiente para que o fiscal consiga identificar e calcular eventuais glosas por não execução ou execução parcial do serviço?**

a) Sim, de forma clara e detalhada
b) Sim, mas ainda tenho insegurança sobre o tema
c) Não — os TRs são genéricos nesse aspecto
d) Não sei informar

26. **Os Termos de Referência costumam prever critérios claros de qualidade e produtividade — como Acordos de Nível de Serviço (ANS) — que permitam ao fiscal avaliar objetivamente se o serviço está sendo executado conforme contratado?** *R-*

a) Sim, de forma clara e detalhada
b) Sim, mas ainda tenho insegurança sobre o tema
c) Não — o TR é genérico nesse aspecto
d) Não sei informar

27. **Na prática, como o(a) senhor(a) verifica mensalmente se a empresa contratada está cumprindo suas obrigações? Para os GESTORES: quais informações/documentos você solicita aos fiscais? Para FISCAIS ADMINISTRATIVOS: quais documentos trabalhistas e previdenciários solicita e como os confere? Para FISCAIS**

TÉCNICOS E SETORIAIS: como avalia a qualidade e a produtividade da execução do serviço? *R-*

Explorar: se há um procedimento definido ou se o fiscal age por iniciativa própria. Verificar se a rotina de conferência é mensal, esporádica ou inexistente.

28. **O(a) senhor(a) tem ciência clara sobre seus próprios direitos e deveres como gestor/fiscal — quais são suas responsabilidades, o que pode gerar responsabilização pessoal e o que está fora do seu escopo? Ao ser designado(a), suas atribuições foram claramente definidas e estão formalizadas algum instrumento institucional?** *R-*

Explorar: se o entrevistado conhece os limites da sua responsabilidade administrativa e se recebeu portaria individualizada com atribuições discriminadas.

BLOCO III — DIFICULDADES, RISCOS E LACUNAS IDENTIFICADAS

29. **Você se considera preparado(a) para exercer as atribuições de fiscal de contratos? Mais especificamente, como avalia seu domínio da legislação pertinente** *(CLT, eSocial, IN 05, Lei nº 14.133/2021, etc.)***?** *R-*

a) Muito preparado(a) — domínio amplo da legislação e dos procedimentos
b) Preparado(a) — conheço o suficiente para exercer a função
c) Parcialmente preparado(a) — tenho lacunas em diversos aspectos
d) Pouco preparado(a) — sinto insegurança frequente
e) Não me sinto preparado(a)

30. **Quais são as maiores dificuldades que o(a) senhor(a) enfrenta no dia a dia da fiscalização?** *R-*

Estimular com exemplos concretos, como: sobrecarga de trabalho, insegurança jurídica, falta de instrumentos, dificuldades com a empresa contratada, falta de suporte institucional.

31. **Quais são os aspectos que considera mais complexos na fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra?** *(Ex.: verificação de encargos trabalhistas e previdenciários, acompanhamento do eSocial, controle de férias e rescisões) R-*
32. **Caso tenha identificado alguma irregularidade ou descumprimento contratual, como o procedimento de notificação e registro foi conduzido?** *R-*
33. **A partir da adoção da Lei nº 14.133/2021, o(a) senhor(a) percebeu mudanças na forma como a fiscalização é conduzida na instituição?**

a) Sim, mudanças significativas
b) Sim, mudanças pontuais
c) Ainda em processo de adaptação
d) Não percebi mudanças
e) Não tenho conhecimento suficiente para avaliar

34. **Como o(a) senhor(a) avalia a qualidade e a suficiência das capacitações oferecidas pela UFAL para os gestores e fiscais de contratos? A instituição atende às necessidades de atualização dos seus agentes de fiscalização?** *R-*

Explorar: se há oferta regular de capacitação, se ela é atualizada em relação à legislação vigente, e se os servidores conseguem participar sem comprometer suas demais atividades.

35. **Você sente necessidade de se manter atualizado(a) sobre legislação e boas práticas de fiscalização? A instituição oferece condições para você se atualizar?** *R-*
36. **Em sua percepção, uma fiscalização ineficiente dos contratos de serviços terceirizados poder gerar consequências negativas para a UFAL? Se sim, quais?** *R-*

BLOCO IV — PERSPECTIVAS DE MELHORIA — O QUE PODE SER FEITO

37. **Em sua opinião, quais são as ações mais urgentes que a UFAL deveria adotar para melhorar a fiscalização dos contratos terceirizados? O mais falta para exercer a**

fiscalização com mais segurança e eficiência? *(Ex.: instrumentos, capacitação, apoio jurídico, sistemas informatizados) R-*

38. **Em sua opinião, a existência de instrumentos padronizados — como fluxogramas de fiscalização, checklists, indicadores de desempenho e um manual ou guia interno de fiscalização contratual — contribuiria para o trabalho dos gestores e fiscais?**

a) Contribui muito
b) Contribui, mas não esgota todas as necessidades do fiscal
c) Indiferente
d) Não contribuiria

39. **Como o(a) senhor(a) avalia a importância da capacitação contínua dos agentes de fiscalização?**

a) Muito importante — indispensável para a qualidade da fiscalização
b) Importante, mas não é o fator principal
c) Pouco importante
d) Desnecessária

40. **Qual formato de capacitação contínua seria mais adequado à realidade da UFAL e dos servidores que atuam na gestão/fiscalização do contrato?** *R-*
41. **Na sua percepção, quais são as principais características e competências que um servidor deve possuir para desempenhar com efetividade a função de fiscal de contratos de serviços terceirizados? Você acredita que possui essas características?** *R-*

Explorar: conhecimento técnico, domínio da legislação, perfil de comunicação, disponibilidade, formação acadêmica. Perguntar se esses aspectos foram considerados na sua designação.

42. **Há algo que não foi abordado nas perguntas anteriores e que o(a) senhor(a) considera relevante para esta pesquisa?** *R- Não.*

Conceder espaço para o entrevistado adicionar informações ou comentários livres.

Agradeço imensamente sua participação e contribuição para esta pesquisa. Os resultados serão compartilhados com a instituição ao final do trabalho.

APÊNDICE C - Matriz Comparativa de Completude Documental dos Contratos de Mão de Obra com Dedicação Exclusiva (UFAL)

14 contratos avaliados em 28 critérios, organizados em 6 blocos (A–F)

Parte 1 de 2: contratos 006/2025 a 011/2025

Critério	006/2025	008/2019	008/2023	008/2025	009/2025	010/2025	011/2025
BLOCO A — Estrutura do TR							
A1 Objeto claramente definido (qtd., perfil, jornada, local)	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
A2 Planilha de Custos e Formação de Preços detalhada	Presente mas inadequado / incompleto	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
A3 Critérios de qualidade/produtividade (IMR) previstos	Presente mas inadequado / incompleto	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
A4 Requisitos mínimos dos trabalhadores especificados	Ausente	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Presente mas inadequado / incompleto	Presente e adequado	Presente e adequado
BLOCO B — Obrig. trabalhistas/previdenciárias							
B1 Obrigações trabalhistas listadas (CTPS, FGTS, INSS, 13º, férias)	Presente mas inadequado / incompleto	Ausente	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
B2 Benefícios previstos (VT, VA/VR, EPI)	Presente mas inadequado / incompleto	Ausente	Presente mas inadequado / incompleto	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
B3 Conta vinculada ou pagamento por fato gerador	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
B4 Cláusula de consequências por inadimplemento trabalhista	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
B5 Obrigações previdenciárias explicitadas	Presente mas inadequado / incompleto	Ausente	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
B6 Procedimento de entrega das comprovações ao fiscal	Presente mas inadequado / incompleto	Ausente	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
BLOCO C — Designação e equipe							
C1 Portaria de designação do Gestor	Presente e adequado	Ausente	Presente e adequado	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
C2 Portaria de designação do Fiscal Técnico	Presente e adequado	Ausente	Presente e adequado	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
C3 Portaria de designação do Fiscal Administrativo	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
C4 Fiscal Setorial designado (multilocal/multicampi)	Presente e adequado	Ausente	Presente e adequado	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente
C5 Responsabilidades discriminadas por agente	Presente e adequado	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
BLOCO D — Instrumentos de controle							
D1 Checklist/lista de verificação previsto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto

Critério	006/2025	008/2019	008/2023	008/2025	009/2025	010/2025	011/2025
D2 Livro de ocorrências ou registro equivalente previsto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
D3 Periodicidade dos relatórios definida (técnico e adm.)	Presente mas inadequado / incompleto	Ausente	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
D4 Critérios de glosa e sanções gradativas definidos	Presente mas inadequado / incompleto	Ausente	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
BLOCO E — Gestão de riscos							
E1 Matriz de riscos formalizada e assinada no processo	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
E2 Matriz identifica riscos de planejamento (pré-contratação)	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
E3 Matriz prevê inadimplência trabalhista/previdenciária	Ausente	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
E4 Matriz prevê descumprimento das demais obrigações	Ausente	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
E5 Matriz prevê risco de fiscal sem capacitação/experiência	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
E6 Matriz prevê risco de fiscalização ineficiente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
BLOCO F — Repactuações/aditivos							
F1 Repactuações vinculadas à CCT da categoria	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
F2 Planilha de custos atualizada nos aditivos	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
F3 Continuidade temporal sem lacuna de repactuação	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
NÍVEL GERAL	Baixo	Crítico	Baixo	Crítico	Crítico	Crítico	Crítico

Legenda: ■ Presente e adequado ■ Presente mas inadequado/incompleto ■ Ausente ■ Não aplicável

Nível geral: Crítico Médio Baixo Alto

Matriz Comparativa de Completude Documental dos Contratos de Mão de Obra com Dedicação Exclusiva (UFAL)

14 contratos avaliados em 28 critérios, organizados em 6 blocos (A–F)

Parte 2 de 2: contratos 017/2023 a 042/2024

Critério	017/2023	018/2022	019/2022	040/2024	018/2026	024/2026	042/2024
BLOCO A — Estrutura do TR							
A1 Objeto claramente definido (qtd., perfil, jornada, local)	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente mas inadequado / incompleto
A2 Planilha de Custos e Formação de Preços detalhada	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
A3 Critérios de qualidade/produtividade (IMR) previstos	Presente e adequado	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
A4 Requisitos mínimos dos trabalhadores especificados	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente mas inadequado / incompleto	Ausente	Ausente
BLOCO B — Obrig. trabalhistas/previdenciárias							
B1 Obrigações trabalhistas listadas (CTPS, FGTS, INSS, 13º, férias)	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
B2 Benefícios previstos (VT, VA/VR, EPI)	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
B3 Conta vinculada ou pagamento por fato gerador	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado
B4 Cláusula de consequências por inadimplemento trabalhista	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
B5 Obrigações previdenciárias explicitadas	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
B6 Procedimento de entrega das comprovações ao fiscal	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
BLOCO C — Designação e equipe							
C1 Portaria de designação do Gestor	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Ausente	Presente e adequado
C2 Portaria de designação do Fiscal Técnico	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Ausente	Ausente	Ausente
C3 Portaria de designação do Fiscal Administrativo	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Ausente	Ausente	Ausente
C4 Fiscal Setorial designado (multilocal/multicampi)	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Ausente	Ausente	Ausente
C5 Responsabilidades discriminadas por agente	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
BLOCO D — Instrumentos de controle							

Critério	017/2023	018/2022	019/2022	040/2024	018/2026	024/2026	042/2024
D1 Checklist/lista de verificação previsto	Ausente	Ausente	Ausente	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
D2 Livro de ocorrências ou registro equivalente previsto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
D3 Periodicidade dos relatórios definida (técnico e adm.)	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente e adequado	Presente mas inadequado / incompleto
D4 Critérios de glosa e sanções gradativas definidos	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
BLOCO E — Gestão de riscos							
E1 Matriz de riscos formalizada e assinada no processo	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
E2 Matriz identifica riscos de planejamento (pré-contratação)	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
E3 Matriz prevê inadimplência trabalhista/previdenciária	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado
E4 Matriz prevê descumprimento das demais obrigações	Presente mas inadequado / incompleto	Ausente	Ausente	Ausente	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto	Presente mas inadequado / incompleto
E5 Matriz prevê risco de fiscal sem capacitação/experiência	Ausente	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Ausente	Ausente	Presente e adequado
E6 Matriz prevê risco de fiscalização ineficiente	Ausente	Ausente	Ausente	Ausente	Presente e adequado	Ausente	Ausente
BLOCO F — Repactuações/aditivos							
F1 Repactuações vinculadas à CCT da categoria	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Não aplicável	Presente e adequado
F2 Planilha de custos atualizada nos aditivos	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Não aplicável	Presente e adequado
F3 Continuidade temporal sem lacuna de repactuação	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Presente e adequado	Não aplicável	Presente e adequado
NÍVEL GERAL	Crítico	Baixo	Baixo	Médio	Crítico	Crítico	Crítico

Legenda: ■ Presente e adequado ■ Presente mas inadequado/incompleto ■ Ausente ■ Não aplicável

Nível geral: Crítico Médio Baixo Alto

Notas: *a ausência de documento no SIPAC não equivale necessariamente à sua inexistência. Os contratos 018/2022 e 019/2022 compartilham o mesmo Termo de Referência (análise consolidada), assim como os contratos 008, 009, 010 e 011/2025 (TR único nº 18/2024). As observações analíticas detalhadas e as ressalvas metodológicas de cada contrato constam das fichas individuais. Fonte: elaboração própria.*

APÊNDICE D – Produto Técnico Tecnológico



FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS EM INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO: METODOLOGIA DE CONSTRUÇÃO DE INSTRUMENTOS DE APOIO DOCUMENTAL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DA UFAL

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Carlos Alberto de Araújo Oliveira ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação da docente Prof.ª Dr.ª Luciana Santos Costa Vieira da Silva e coorientação da docente Prof.ª Dr.ª Rosiane Chagas, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Resumo 04

Contexto e/ou organização e/ou setor da proposta 06

Público-alvo da proposta 07

Descrição da situação-problema 08

Objetivos da proposta de intervenção 10

Diagnóstico e análise 11

Proposta de intervenção 14

Implementação, responsáveis e cronograma sugerido 19

Resultados esperados e contribuições institucionais 21

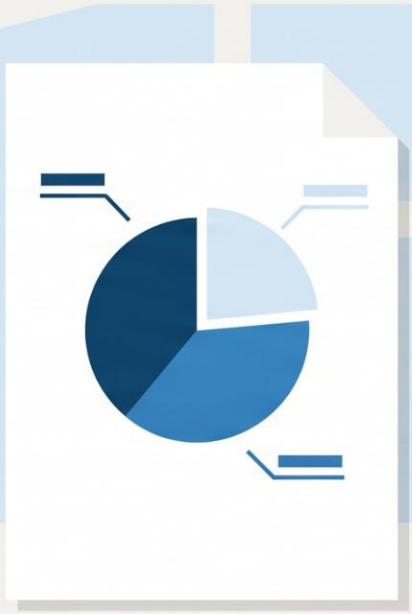
Referências 22

Protocolo de recebimento 23

RESUMO

A fiscalização de contratos administrativos constitui elemento central da governança pública, especialmente nas Instituições Federais de Ensino Superior, em razão da complexidade dos contratos terceirizados, da descentralização das rotinas e do incremento das responsabilidades atribuídas a gestores e fiscais a partir da Lei nº 14.133/2021.

Na Universidade Federal de Alagoas (UFAL), embora existam avanços normativos e iniciativas de capacitação, observa-se a ausência de instrumentos padronizados e atualizados que orientem, de forma sistemática, as rotinas de acompanhamento e registro da execução contratual, o que favorece práticas heterogêneas, fragilidades na produção de evidências e riscos à transparência e à rastreabilidade dos atos administrativos.





A fiscalização de contratos administrativos constitui elemento central da governança pública, especialmente nas Instituições Federais de Ensino Superior

Nesse contexto, o presente Relatório Técnico tem como objetivo apresentar uma proposta de criação de um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos na UFAL, fundamentada na análise da literatura especializada, em iniciativas adotadas por outras instituições públicas e nos resultados empíricos da pesquisa realizada.

Para subsidiar a proposição, foi desenvolvido um diagnóstico situacional por meio de levantamento documental, análise de artigos e normativos, e entrevistas semiestruturadas com fiscais e gestores de contratos, permitindo identificar lacunas procedimentais, dificuldades recorrentes e necessidades práticas associadas à fiscalização contratual no contexto institucional.

Os achados do diagnóstico evidenciaram a inexistência de fluxos consolidados, a utilização fragmentada de modelos e registros, a dependência de práticas informais e de conhecimento tácito, bem como a insegurança dos fiscais quanto às suas responsabilidades e aos documentos mínimos exigidos em cada etapa da execução contratual.

com base nessas evidências e na literatura sobre fiscalização contratual em instituições federais de ensino, o Relatório Técnico apresenta diretrizes e sugestões de fluxos, checklists e indicadores, não como instrumentos finalizados, mas como referenciais estruturantes, destinados a orientar a Universidade Federal de Alagoas, em conjunto com fiscais e gestores, na construção de um sistema institucional colaborativo de apoio à fiscalização de contratos.

Espera-se que a proposta apresentada contribua para o fortalecimento da governança contratual, ao oferecer bases técnicas para a padronização futura das práticas, a ampliação da transparência e da rastreabilidade dos atos administrativos, a preservação da memória institucional e a criação de condições para um processo contínuo e participativo de aprimoramento da fiscalização contratual na UFAL.

Palavras-chave: Fiscalização de contratos; Governança pública; Contratos administrativos; Apoio documental; Instituições federais de ensino superior.



o presente Relatório Técnico tem como objetivo apresentar uma proposta de criação de um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos na UFAL...

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CONTEXTO

A Universidade Federal de Alagoas (UFAL) é uma instituição federal de ensino superior vinculada ao Ministério da Educação, com sede em Maceió/AL e estrutura multicampi que abrange unidades em Arapiraca, no Sertão alagoano e em outras localidades do estado. Com mais de 30 mil estudantes e aproximadamente 5 mil servidores entre docentes e técnico-administrativos, a UFAL opera com um portfólio contratual amplo e diversificado.

Nele se incluem contratos de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra em áreas essenciais ao seu funcionamento, como limpeza e conservação, vigilância patrimonial, manutenção predial, transporte, apoio administrativo e fornecimento de refeições nos restaurantes universitários.

A gestão e a fiscalização dos contratos administrativos na UFAL são realizadas de forma descentralizada. Não há um setor único responsável pelo acompanhamento de todos os contratos, e cada unidade administrativa designa seus próprios gestores e fiscais por meio de portarias expedidas pela autoridade competente, conforme previsto na Lei nº 14.133/2021 e no Decreto nº 11.246/2022.

A Pró-Reitoria de Gestão Institucional (PROGINST), por meio da Gerência de Contratos, exerce papel de coordenação e suporte, disponibilizando orientações gerais e modelos de referência no portal institucional, além de gerir os autos processuais no Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos (SIPAC).

Esse modelo descentralizado é, ao mesmo tempo, uma necessidade operacional e uma fonte de vulnerabilidade. É necessário porque a dispersão geográfica dos campi e a heterogeneidade dos objetos contratados tornam inviável a centralização total do acompanhamento.

É vulnerável porque, sem instrumentos padronizados e sem um sistema estruturado de compartilhamento de conhecimento, cada fiscal constrói sua própria rotina de trabalho, o que resulta em práticas heterogêneas, registros inconsistentes e perda de memória organizacional a cada substituição de agente.

A pesquisa que fundamenta este Relatório Técnico identificou o nó central da fiscalização contratual na UFAL. Não é a ausência de normativa, tampouco a ausência de designação de agentes, mas a ausência de instrumentos que convertam as obrigações legais em rotinas operacionais verificáveis, rastreáveis e transmissíveis.



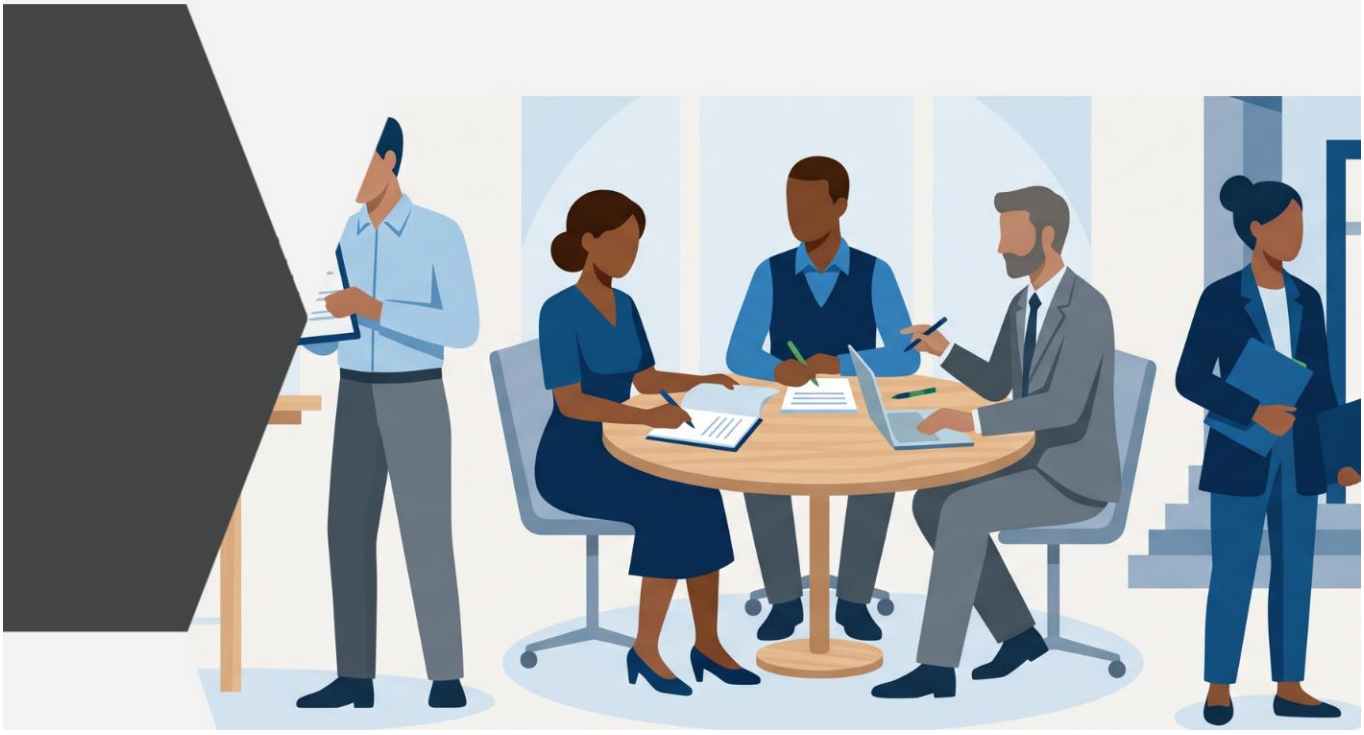
PÚBLICO-ALVO

O modelo de apoio documental proposto neste Relatório Técnico destina-se, primariamente, aos agentes diretamente envolvidos na fiscalização dos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFAL. São eles os gestores de contratos, os fiscais técnicos, os fiscais administrativos e os fiscais setoriais, incluindo titulares e substitutos, distribuídos pelos diferentes campi e unidades da instituição.

Esse público é o que mais imediatamente sente os efeitos da lacuna documental identificada. É quem atua sem instrumentos padronizados, quem constrói suas rotinas por iniciativa própria e quem carrega o peso da responsabilização pessoal sem o respaldo de procedimentos claros e registros rastreáveis.

O segundo público é a Gerência de Contratos da PROGINST, responsável pela coordenação institucional das contratações e pela manutenção dos modelos e orientações disponibilizados no portal da UFAL. A este público cabe o papel de validar, atualizar e disseminar os instrumentos gerados a partir das diretrizes propostas, garantindo que o modelo não permaneça como iniciativa acadêmica, mas se converta em política institucional de apoio à fiscalização.

O terceiro público são as unidades administrativas descentralizadas, entre setores, coordenações e diretorias de campus, que respondem pela designação dos fiscais e pela criação das condições operacionais necessárias ao exercício da função. A adesão dessas unidades é condição para que o modelo produza efeitos concretos, uma vez que parte significativa das fragilidades identificadas origina-se no nível da gestão local.





DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A pesquisa empírica que fundamenta este Relatório Técnico evidenciou, por meio da análise documental de quatorze contratos ativos e de entrevistas com gestores e fiscais, um conjunto articulado de fragilidades que configuram a situação-problema enfrentada pela UFAL na fiscalização de seus contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra.

A primeira fragilidade é a ausência de instrumentos operacionais de controle estruturados. A análise dos quatorze contratos revelou que nenhum termo de referência prevê lista de verificação operacional das rotinas, que o registro de ocorrências aparece em todos eles de forma indefinida, sem estrutura mínima ou modelo, e que os relatórios de fiscalização são exigidos sem especificação de conteúdo obrigatório.

As entrevistas confirmam e dimensionam esse quadro. Dezesseis dos 23 participantes (69,6%) declararam não dispor de checklist, formulário, manual ou roteiro fornecido pela instituição, e treze (56,5%) não mantêm qualquer registro formal das ocorrências da execução contratual. Onde o instrumento institucional não existe, ele é substituído por instrumento informal de circulação horizontal, obtido de colegas ou construído por iniciativa individual.

A segunda fragilidade é a não rastreabilidade do arranjo formal de fiscalização. Em sete dos quatorze contratos analisados, nenhuma das quatro portarias de designação foi localizada nos autos do SIPAC.

Esse resultado não significa necessariamente que os agentes não foram designados, mas que os atos formais de designação não estão sendo regularmente juntados ao processo eletrônico. A consequência é dupla, pois compromete a transparência e a verificabilidade do arranjo institucional perante os órgãos de controle e priva os próprios fiscais de ciência clara sobre suas responsabilidades e sobre os limites de sua responsabilização pessoal.

A terceira fragilidade é a dependência de conhecimento tácito e individual. As entrevistas revelaram que o preparo para a função é construído de forma autônoma, após a designação, por iniciativa do próprio servidor. O conhecimento acumulado por quem exerceu a função se perde quando esse servidor é substituído. Em um contexto de rotatividade de fiscais e de dispersão multicampi, essa dependência é fator direto de inconsistência nas práticas e de descontinuidade nos registros.

A quarta fragilidade é a gestão de riscos restrita ao planejamento contratual. As matrizes de riscos presentes nos contratos regidos pela Lei nº 14.133/2021 concentram-se na fase pré-contratual e não cobrem adequadamente os riscos da execução, especificamente o risco de fiscalização ineficiente, ausente na maioria dos contratos analisados.

As entrevistas revelam a extensão desse descolamento. Interpelados sobre mudanças percebidas na fiscalização após a vigência da nova lei, onze participantes (47,8%) declararam não ter percebido mudanças e doze (52,2%) declararam não ter conhecimento suficiente para avaliar, sem que nenhum registrasse percepção de mudança significativa, pontual ou de adaptação em curso. As exigências do novo marco legal foram incorporadas aos instrumentos, sem que chegassem ao conhecimento de quem executa a fiscalização.

A quinta fragilidade não foi captada pela análise documental e emergiu exclusivamente das entrevistas. Parte dos agentes mantém comunicação direta e cotidiana com os empregados terceirizados, em diversos casos por meio de grupos de aplicativo de mensagens, e parte compreende a gestão de pessoas desses trabalhadores como atribuição própria da função de fiscalização. Seis participantes apontaram a gestão de pessoas entre suas principais dificuldades e três a indicaram como o aspecto mais complexo da função.

A prática expõe a instituição a risco trabalhista específico, distinto daquele decorrente do inadimplemento da contratada, uma vez que o art. 48 da Lei nº 14.133/2021 veda ao agente público estabelecer vínculo de subordinação com empregado da prestadora e demandar-lhe diretamente a execução de tarefas. Os relatos indicam que ela decorre menos de desconsideração da norma e mais da fragilidade do canal formal com o preposto e da ausência de orientação sobre os limites da função.

Essas fragilidades combinadas produzem um efeito de amplo alcance. A fiscalização exercida na UFAL, que as entrevistas revelaram ser real e comprometida, e não inexistente, não deixa rastros verificáveis suficientes nos sistemas institucionais, o que compromete a capacidade da universidade de demonstrar diligência perante os órgãos de controle e de responsabilizar contratadas em casos de inadimplemento.

Um resultado transversal da triangulação precisa ser explicitado porque tem implicação direta para o desenho do modelo. A lacuna identificada não é de prática fiscalizatória, mas de registro e padronização. As entrevistas revelaram que a fiscalização é exercida com seriedade pelos agentes designados, mas sem os artefatos que transformam ação em evidência auditável.

Uma fiscalização que ocorre mas não deixa rastros verificáveis nos sistemas institucionais não protege a instituição perante os órgãos de controle nem sustenta a responsabilização da contratada em caso de litígio. Essa distinção delimita o lugar do modelo proposto, pois não é necessário induzir comportamentos que hoje não existem, mas registrar e padronizar práticas que os agentes já exercem informalmente.

OBJETIVOS DA PROPOSTA

Objetivo geral

Propor um modelo de apoio documental para a fiscalização de contratos administrativos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFAL, estruturado em diretrizes metodológicas que orientem a construção, a padronização e a atualização dos instrumentos de acompanhamento e registro por parte dos gestores e fiscais designados.

Objetivos específicos

- Sintetizar o diagnóstico do processo atual de fiscalização contratual na UFAL, identificando as principais lacunas documentais e operacionais que comprometem a efetividade do acompanhamento;
- Apresentar uma metodologia replicável para o levantamento das obrigações fiscalizatórias específicas de cada contrato, com base no termo de referência, na legislação aplicável e nas características do objeto;
- Propor diretrizes para a construção de fluxos de fiscalização, checklists de verificação periódica e indicadores de desempenho contratual, adaptáveis a diferentes tipos de serviço;
- Sugerir a criação de um ambiente colaborativo interno para o compartilhamento, a atualização e a preservação institucional dos instrumentos gerados.



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

O processo atual de fiscalização de contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra na UFAL caracteriza-se por uma estrutura formal razoavelmente bem delineada no plano normativo e contratual, mas por uma operacionalização cotidiana marcada pela informalidade, pela heterogeneidade e pela dependência do conhecimento individual dos agentes designados. O diagnóstico apresentado a seguir resulta da triangulação entre a análise documental dos contratos de mão de obra com dedicação exclusiva ativos na UFAL e as entrevistas semiestruturadas realizadas com gestores e fiscais.

No plano formal, os contratos analisados apresentam, em geral, boa definição do objeto, planilhas de custos estruturadas, cláusulas de garantia das verbas trabalhistas e mecanismos de responsabilização por inadimplemento. Os contratos mais recentes, regidos pela Lei nº 14.133/2021, incorporam matrizes de riscos, ainda que de alcance predominantemente pré-contratual. Esses elementos representam avanços reais no plano do planejamento da contratação.

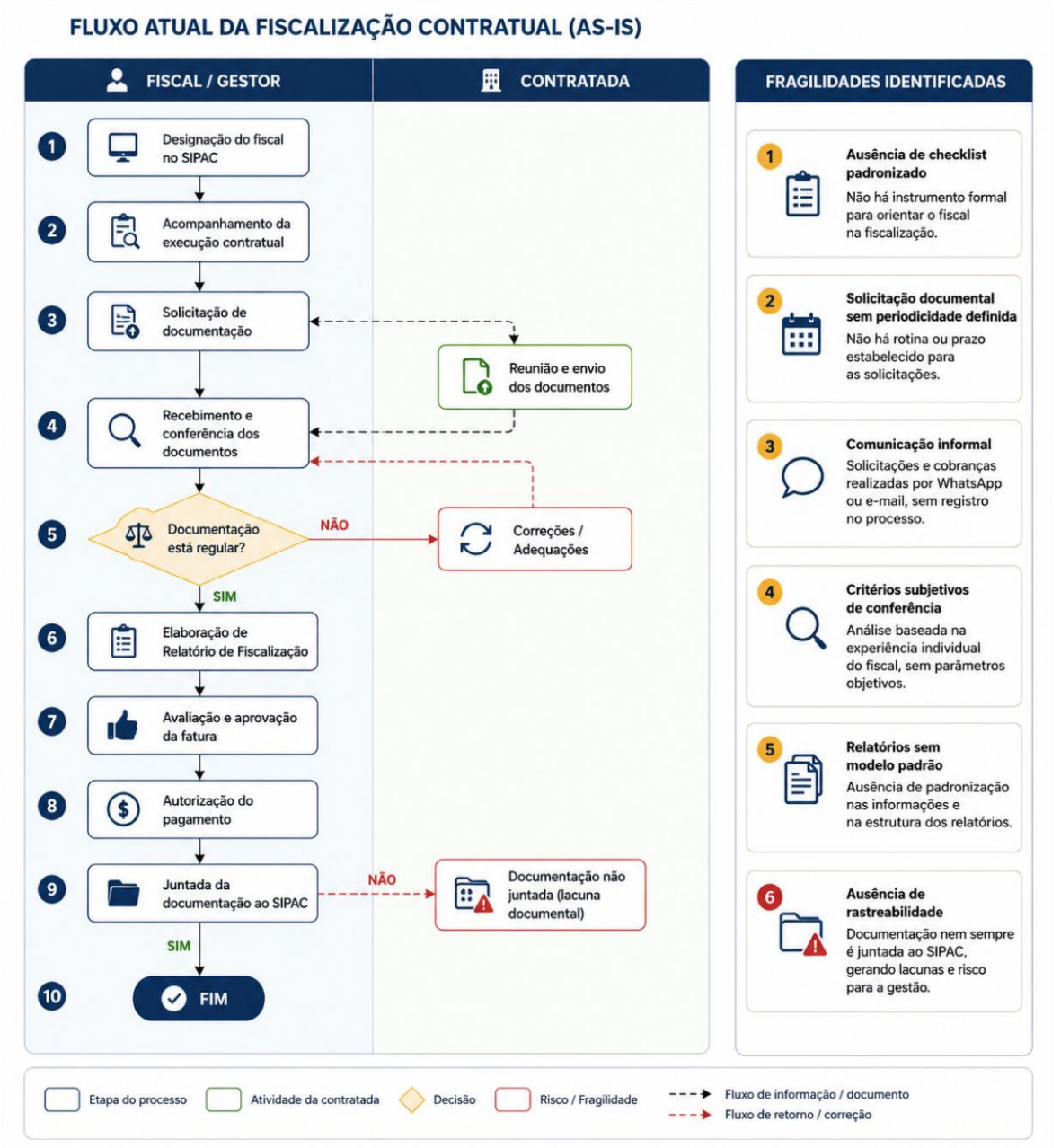
No plano operacional, contudo, a situação é distinta. O processo de fiscalização se inicia, na maioria dos casos, com a designação informal do servidor, sem capacitação prévia e sem orientação estruturada. O fiscal recebe a portaria de nomeação e constrói sua própria rotina com base em experiências pessoais, na ajuda informal de colegas ou em cursos buscados por iniciativa própria.

As verificações periódicas são realizadas de formas distintas por cada fiscal, sem modelo comum de registro. A comunicação formal com a contratada ocorre predominantemente por correio eletrônico, embora parte dos agentes mantenha também interlocução direta e cotidiana com os empregados terceirizados, em diversos casos por meio de grupos de aplicativo de mensagens.

Quanto aos relatórios de fiscalização, a instituição dispõe de dois modelos institucionais, um para a fiscalização técnica e outro para a administrativa, aplicáveis a todos os contratos independentemente do objeto. Não há, contudo, padrão consolidado quanto à sua produção, e apenas um participante mencionou utilizá-los espontaneamente.



Esse conjunto de práticas configura um processo de fiscalização que é exercido com seriedade pelos agentes, mas que não produz os rastros documentais necessários para sustentar a governança contratual, proteger a instituição de responsabilizações e garantir a continuidade das boas práticas diante da rotatividade de fiscais.



Principais lacunas identificadas

A síntese do diagnóstico permite identificar cinco lacunas estruturais que o modelo de apoio documental deve endereçar:

- **Lacuna 1 –** Ausência de instrumentos operacionais padronizados: não há checklists, modelos de relatório, registros de ocorrências ou critérios objetivos de glosa disponíveis institucionalmente para orientar a atuação cotidiana dos fiscais.
- **Lacuna 2 –** Não rastreabilidade do arranjo de fiscalização: portarias de designação frequentemente não são juntadas ao processo no SIPAC, comprometendo a transparência e a verificabilidade do arranjo formal.
- **Lacuna 3 –** Dependência de conhecimento tácito e individual: o saber acumulado pelos fiscais não está registrado em qualquer instrumento institucional, gerando descontinuidade a cada substituição de agente.
- **Lacuna 4 –** Gestão de riscos restrita ao planejamento: as matrizes de riscos não cobrem adequadamente a fase de execução contratual, deixando descobertos riscos operacionais críticos.
- **Lacuna 5 –** Capacitação prévia insuficiente: não existe programa estruturado de preparação para a função de fiscal antes da designação, ampliando a insegurança técnica e jurídica dos agentes.



PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

Natureza e escopo do modelo

O modelo de apoio documental proposto neste Relatório Técnico não é um conjunto de instrumentos prontos e universalmente aplicáveis. Essa escolha é deliberada e metodologicamente fundamentada, pois contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra possuem objetos, quantitativos, localidades de execução e arranjos de fiscalização profundamente distintos entre si.

Um checklist adequado para a fiscalização de um contrato de vigilância patrimonial multicampi é necessariamente diferente do que serve para a fiscalização de um contrato de fornecimento de refeições ou de transporte. Produzir instrumentos genéricos que ignorem essas diferenças resultaria em documentos formalmente presentes, mas operacionalmente inúteis, que é exatamente o problema identificado nos contratos analisados.

O modelo proposto é, portanto, uma metodologia replicável, isto é, um conjunto de diretrizes que orienta gestores e fiscais a construírem, para cada contrato específico, os instrumentos de acompanhamento e registro adequados ao seu objeto, à sua estrutura de fiscalização e às suas obrigações normativas. Seguindo essas diretrizes, o fiscal torna-se capaz de identificar o que deve verificar, como deve registrar e onde deve arquivar, transformando obrigações normativas abstratas em rotinas operacionais concretas e rastreáveis.

Etapa 1 - Levantamento das obrigações fiscalizatórias desde a concepção do contrato

O ponto de partida do modelo é o levantamento sistemático das obrigações que o contrato impõe ao fiscal. Este levantamento não deve aguardar a assinatura do instrumento contratual. Idealmente, ele deve ser iniciado na fase de elaboração do termo de referência, com a participação ativa dos futuros fiscais desde o planejamento da contratação.

Essa antecipação é metodologicamente decisiva porque é no TR que se definem as condições que determinarão toda a dinâmica da fiscalização posterior. Qualquer omissão ou imprecisão nessa peça se traduzirá, mais adiante, em lacunas de controle difíceis de corrigir sem um aditivo.

A participação dos fiscais na elaboração do TR produz três benefícios diretos. O primeiro é a melhor distribuição das obrigações entre as partes. Diversas tarefas hoje concentradas no fiscal, como a entrega de documentação trabalhista e previdenciária, podem ser transferidas à contratada mediante cláusula expressa no TR, que estabeleça periodicidade obrigatória, formato de entrega e consequências pelo descumprimento, eliminando a dependência da iniciativa do fiscal para solicitar os documentos a cada ciclo.

O segundo é a visão prévia e integrada de todo o processo de fiscalização, que facilita o alinhamento de expectativas entre a equipe de planejamento, os futuros fiscais e a área jurídica. O terceiro é a identificação antecipada de eventuais falhas ou lacunas na concepção do contrato, antes que se tornem problemas na execução.

O levantamento das obrigações fiscalizatórias tem como fontes três documentos fundamentais, que são o termo de referência, a legislação aplicável e as normas internas da instituição.

Do termo de referência devem ser extraídas as obrigações específicas do contrato. São elas os postos de trabalho e sua distribuição geográfica, a jornada exigida, os critérios de produtividade e qualidade previstos, o instrumento de medição de resultado e a forma como ele parametriza a aferição do desempenho, as penalidades e os critérios de glosa. Devem ser extraídos, ainda, os documentos trabalhistas e previdenciários que a contratada deve apresentar, com a respectiva periodicidade, o formato exigido e as consequências pelo descumprimento do prazo.

Da legislação aplicável devem ser identificadas as obrigações de verificação que recaem sobre cada figura de fiscalização designada. Para contratos regidos pela Lei nº 14.133/2021, o art. 117 e o Decreto nº 11.246/2022 discriminam as atribuições do gestor, do fiscal técnico, do fiscal administrativo e do fiscal setorial.
É fundamental que o TR traduza essas atribuições em obrigações concretas adaptadas ao objeto do contrato, e não se limite a reproduzir os textos legais. A transcrição literal da norma no TR não substitui a definição clara de como cada fiscal deve agir diante daquele contrato específico.

A Instrução Normativa SEGES/MP nº 05/2017 complementa esse quadro com obrigações específicas para contratos de dedicação exclusiva, incluindo os documentos de comprovação trabalhista e previdenciária e os procedimentos em caso de inadimplemento. A Súmula nº 331 do TST e o art. 121 da Lei nº 14.133/2021 definem o alcance da responsabilidade subsidiária da Administração e, portanto, o que a fiscalização deve ser capaz de demonstrar em caso de litígio.

Das normas internas da UFAL devem ser verificados os procedimentos vigentes para juntada de documentos ao SIPAC, os prazos para aprovação de faturas, os modelos de ofício e notificação disponibilizados pela PROGINST e os canais de comunicação para casos que exijam suporte jurídico ou decisão da autoridade competente.

O resultado desse levantamento é uma matriz de obrigações fiscalizatórias do contrato. Trata-se de documento específico para aquele contrato, que lista o que deve ser verificado, por qual figura de fiscalização, com qual periodicidade e com quais evidências documentais. Essa matriz é o insumo que alimenta as etapas seguintes e deve, preferencialmente, ser incorporada ao próprio TR como anexo, garantindo que as obrigações de fiscalização estejam formalmente pactuadas desde a contratação.

Etapa 2 - Construção dos instrumentos de acompanhamento

Com a matriz de obrigações em mãos, a equipe de fiscalização constrói quatro instrumentos essenciais. As diretrizes para sua construção são apresentadas a seguir.
O fluxo de fiscalização representa visualmente a sequência de ações que cada agente deve executar ao longo do ciclo mensal do contrato. Como os contratos de mão de obra com dedicação exclusiva exigem três tipos distintos de fiscal, técnico, administrativo e setorial —, com atribuições diferenciadas pelo Decreto nº 11.246/2022, o modelo prevê a elaboração de um fluxo específico para cada figura de fiscalização, e não um fluxo único e genérico.

- O fluxo do fiscal técnico deve mapear as verificações relativas à execução do objeto: cumprimento de jornada, produtividade, qualidade do serviço prestado, uso de EPIs e conformidade técnica com as especificações do TR.
- O fluxo do fiscal administrativo deve mapear as verificações das obrigações trabalhistas e previdenciárias: conferência de holerites, guias de FGTS, certidões de regularidade, controle de frequência e gestão do processo de pagamento mensal.
- O fluxo do fiscal setorial, quando designado, deve mapear as ações de acompanhamento presencial nos locais de execução descentralizados, com indicação de como reportar ao gestor e ao fiscal técnico as ocorrências identificadas em campo.

É fundamental que esses fluxos não se limitem a reproduzir o texto legal. Devem traduzir as atribuições normativas em ações concretas, com responsável, prazo e evidência documental correspondente, adaptadas ao objeto específico do contrato.
A notação recomendada para os fluxos é o BPMN (Business Process Model and Notation), compatível com ferramentas acessíveis como o Canva.

O fluxo não é universal, pois deve refletir a estrutura real de fiscalização do contrato, o número de fiscais designados, a distribuição geográfica dos postos e a periodicidade das verificações previstas no TR.

O checklist de verificação periódica deve ser construído a partir da matriz de obrigações e organizado em dois níveis. O primeiro reúne as verificações mensais obrigatórias, comuns a todos os contratos de dedicação exclusiva, como a conferência de comprovantes de FGTS, holerites e certidões de regularidade. O segundo reúne as verificações específicas do objeto contratado, como uniformes e equipamentos de proteção individual nos contratos de limpeza, escalas e postos nos de vigilância, ou condições higiênico-sanitárias nos de alimentação.

Para cada item devem estar registrados quatro elementos, que são o que verificar, como verificar, seja documentalmente, presencialmente ou de ambas as formas, quem é o responsável pela verificação e onde arquivar a evidência.

O modelo de relatório de fiscalização padroniza o registro das atividades de acompanhamento realizadas pelo fiscal ao longo do mês. Ele não se confunde com os relatórios de execução que a contratada apresenta à Administração, pois registra o que foi verificado pelo poder público, isto é, os itens conferidos, as não conformidades identificadas, as providências adotadas e as pendências abertas.

Um modelo mínimo deve incluir a identificação do contrato e do período, o nome e a matrícula do fiscal, os itens verificados com o respectivo resultado, as ocorrências registradas, as comunicações realizadas com a contratada e a assinatura. Relatórios padronizados arquivados mensalmente são a principal evidência de que a fiscalização foi exercida com diligência.

O modelo de registro de ocorrências documenta eventos específicos que se desviam da execução regular, como trabalhadores ausentes, postos descobertos, materiais fora da especificação, atrasos em pagamentos de benefícios e condutas inadequadas do preposto.

Diferentemente do que se observou na análise dos contratos da UFAL, em que o instrumento era meramente citado ou pressuposto sem qualquer modelo estruturado, este instrumento deve ter seu modelo expressamente definido já no termo de referência. O modelo deve indicar quais informações constarão de cada registro, entre elas a data e o horário da ocorrência, o local de execução, a descrição objetiva do fato, o agente responsável pelo registro, a providência adotada, o prazo para resolução e o resultado.

Ao incluir o modelo de registro no TR, a Administração vincula a contratada ao mesmo padrão documental, cria base para notificações e glosas fundamentadas e elimina a assimetria em que o fiscal sabe que deve registrar, mas não sabe como. O registro deve ser feito de forma contemporânea ao evento e arquivado no processo contratual, servindo de fundamento para eventuais notificações, glosas e sanções.

Etapa 3 - Ambiente colaborativo e preservação da memória institucional

A terceira etapa endereça a fragilidade mais difícil de corrigir apenas com instrumentos, que é a perda de conhecimento a cada substituição de fiscal e a heterogeneidade de práticas entre unidades. A solução proposta é a criação de um ambiente colaborativo interno, estruturado para o compartilhamento, a atualização e a preservação dos instrumentos construídos.

Esse ambiente pode ser implementado com ferramentas já disponíveis na UFAL, como o SIPAC, uma pasta compartilhada em nuvem institucional ou um repositório na intranet. Deve, contudo, reunir três condições funcionais.

A primeira é ser acessível a todos os fiscais e gestores designados, independentemente do campus. A segunda é ser editável pela Gerência de Contratos, para atualização quando houver mudanças normativas. A terceira é conter, para cada contrato ou tipo de contrato, a matriz de obrigações, os fluxos, os checklists, os modelos de relatório e um registro de boas práticas acumuladas.

A proposição encontra respaldo empírico nos relatos coletados. um dos gestores entrevistados destacou a ausência de canal de comunicação entre os gestores de contratos da universidade, observando que soluções encontradas em uma unidade poderiam servir a outra. Um fiscal técnico, ao tratar da capacitação, defendeu a combinação de uma plataforma on-line permanente e atualizada com momentos presenciais de troca. As duas formulações convergem para a mesma necessidade que o ambiente colaborativo pretende atender.

Síntese do modelo proposto (TO-BE)

O modelo de apoio documental articula as três etapas descritas em um ciclo contínuo de fiscalização. A lógica do modelo é: para cada contrato, o fiscal parte de um levantamento estruturado das obrigações (Etapa 1), constrói ou adapta os instrumentos específicos (Etapa 2) e os deposita no ambiente colaborativo, onde ficam disponíveis para atualização e para os fiscais que o sucederem (Etapa 3).

O ciclo se renova a cada aditivo significativo, a cada mudança normativa relevante e a cada substituição de fiscal, conforme representado esquematicamente na Figura 2.



IMPLEMENTAÇÃO, RESPONSÁVEIS E CRONOGRAMA SUGERIDO

A implementação do modelo é proposta em quatro fases sequenciais, com responsáveis e prazos sugeridos que deverão ser adaptados à realidade e à disponibilidade institucional da UFAL. Um pressuposto central orienta todo o cronograma, que é o de que o processo de construção dos instrumentos de fiscalização deve, idealmente, iniciar-se na fase de elaboração do termo de referência, antes da abertura do processo licitatório.

Isso significa envolver os futuros fiscais desde o planejamento da contratação, e não apenas designá-los após a assinatura do contrato. Os instrumentos de acompanhamento e os modelos de registro passam, assim, a ser concebidos de forma integrada ao objeto contratado, e não construídos às pressas depois que a execução já começou.

Para os contratos já em vigor, cuja vigência se estende por prazo razoável, o modelo pode ser adotado mediante revisão interna dos instrumentos existentes e formalização em termo aditivo que inclua os modelos de registro de ocorrências, os fluxos de fiscalização por tipo de fiscal e a periodicidade obrigatória de entrega de documentação pela contratada. Essa alternativa é tecnicamente viável e juridicamente sustentável, uma vez que se trata de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle já previstos na legislação aplicável.

a) Fase 1 — Validação e institucionalização do modelo (meses 1 a 3)

A Gerência de Contratos da PROGINST apresenta o modelo aos gestores e fiscais dos contratos de mão de obra com dedicação exclusiva e coleta contribuições para seu refinamento. Sugere-se a realização de ao menos um encontro presencial com representantes de cada campus. Ao final desta fase, o modelo deverá ser aprovado pela autoridade competente e publicado como referência institucional, preferencialmente por meio de ato normativo interno que oriente sua adoção nas novas contratações e nas renovações em curso.

Responsáveis principais: PROGINST / Gerência de Contratos; gestores e fiscais dos contratos vigentes.

b) Fase 2 — Construção ou revisão dos instrumentos por contrato (meses 2 a 6)

Para os novos processos licitatórios, os instrumentos devem ser concebidos durante a elaboração do TR, com participação ativa dos futuros fiscais e validação da Gerência de Contratos antes da publicação do edital.

Para os contratos já em vigor, cada equipe de fiscalização realiza o levantamento das obrigações a partir do TR existente, constrói ou adapta os instrumentos específicos e formaliza as melhorias que exigirem alteração contratual por meio de aditivo. Os instrumentos construídos são depositados no ambiente colaborativo ao longo desta fase.

Responsáveis principais: fiscais e gestores de cada contrato; equipes de planejamento das novas contratações; PROGINST como suporte.

c) Fase 3 — Implantação do ambiente colaborativo (meses 3 a 5)

Em paralelo à construção dos instrumentos, a PROGINST, em articulação com a Superintendência de Tecnologia da Informação (STI), estrutura o ambiente colaborativo de compartilhamento e preservação. O ambiente deve estar operacional antes do encerramento da Fase 2. Responsáveis principais: PROGINST; STI/UFAL.

Responsáveis principais: PROGINST / Gerência de Contratos; gestores e fiscais dos contratos vigentes.

d) Fase 4 — Capacitação e monitoramento contínuo (a partir do mês 5)

Esta fase, de caráter permanente, compreende três frentes. A primeira é a realização de encontros periódicos de capacitação em formato híbrido e descentralizado, combinando módulos a distância com encontros presenciais nas unidades, conforme preferência majoritária dos participantes da pesquisa. A segunda é a atualização dos instrumentos do repositório diante de mudanças normativas. A terceira é o monitoramento semestral da aderência dos fiscais ao modelo.

A descentralização das ações presenciais responde a demanda transversal dos agentes lotados em unidades distantes da administração central. A comunicação prévia e ampla de cada ação, por sua vez, é condição para que a oferta alcance o conjunto dos designados.
Responsáveis principais: PROGINST; gestores e fiscais de contratos.

Cronograma sugerido para implementação do modelo de apoio documental

Fase	Descrição	Responsável principal	Período sugerido
1	Validação e institucionalização do modelo	PROGINST / Gerência de Contratos	Meses 1–3
2	Construção/revisão dos instrumentos por contrato	Fiscais, gestores e equipes de TR / PROGINST	Meses 2–6
3	Implantação do ambiente colaborativo	PROGINST / STI	Meses 3–5
4	Capacitação e monitoramento contínuo	PROGINST / todos os agentes	A partir do mês 5

Fonte: elaboração própria (2026).

Os prazos são sugestivos e devem ser adaptados à disponibilidade e às prioridades institucionais da UFAL. Para contratos já em vigor, a adoção do modelo pode ser formalizada por meio de termo aditivo.

RESULTADOS ESPERADOS E CONTRIBUIÇÕES INSTITUCIONAIS

A implementação do modelo de apoio documental deverá produzir resultados em três dimensões complementares.

No plano operacional, espera-se que o modelo reduza a heterogeneidade de práticas entre fiscais e entre campi, ampliando a consistência dos registros e a rastreabilidade dos atos administrativos.

A existência de checklists, fluxos e modelos de relatório específicos para cada contrato deverá reduzir o tempo de adaptação de novos fiscais à função e diminuir a dependência do conhecimento individual, favorecendo a continuidade das práticas a cada substituição de agente.

No plano da governança e do controle, a produção sistemática de evidências documentais da fiscalização exercida fortalece a posição institucional da UFAL perante os órgãos de controle e reduz a exposição da universidade à responsabilização subsidiária trabalhista decorrente de falhas de fiscalização.

A rastreabilidade dos atos, que se materializa em portarias juntadas ao processo, relatórios arquivados e ocorrências registradas, é ao mesmo tempo requisito normativo e garantia jurídica para os agentes designados.

No plano da gestão do conhecimento, o ambiente colaborativo institucional transforma o conhecimento tácito dos fiscais em conhecimento organizacional registrado e acessível.

A preservação dos instrumentos construídos, das boas práticas identificadas e das soluções adotadas para situações atípicas contribui para a construção de memória institucional sobre a fiscalização contratual.

Trata-se de ativo intangível que hoje se perde sistematicamente com a rotatividade de servidores e que o modelo se propõe a preservar de forma permanente.



REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite. Lei nº 14.133/2021 e a obrigatoriedade de capacitação do fiscal de contratos administrativos. Revista do TCU, Brasília, v. 153, n. 1, p. 190-207, 2024. DOI: 10.69518/rtcu.153.190-207. Disponível em: https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/2126. Acesso em: 15 ago. 2025.

AMORAS, Ana Patrícia Penha. Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados: uma análise no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amapá (Ifap) por meio da Gestão por Processos. Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do Pará, Belém, 2023.

BASTOS, Ana Maria. Mapeamento e melhoria de processos na Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFAL. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.246, de 27 de outubro de 2022. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos. Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11246.htm. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Instrução Normativa SEGES/MP nº 05, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017. Disponível em: https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. Súmula nº 331: contrato de prestação de serviços. Legalidade. Brasília, DF: TST, 2011. Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 8 ago. 2025.

CORDEIRO, Luciana Laura Gusmão. O processo administrativo de contratação via sistema de registro de preço: um mapeamento de processos com vistas à aplicação da Lei nº 14.133/2021 na Secretaria de Infraestrutura do Rio Grande do Norte. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão da Informação e do Conhecimento) — Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2024.

DANTAS, Isabela. Otimizando a fiscalização de serviços contínuos de dedicação exclusiva: uma análise dos manuais nos Institutos Federais de Minas Gerais. Management in Perspective, v. 5, n. 2, p. 4-27, 2024. DOI: 10.14393/MIP-v5n2-2024-73723.

FARIA, Alexandra de Oliveira; CARRARO, Edilane dos Reis; OLIVEIRA, Ualison Rébula de; SCHOCAIR, Marília Medeiros; AMARAL, Marcelo Gonçalves do. Gestão de riscos em contratos públicos de serviços envolvendo mão de obra. Revista de Administração, Sociedade e Inovação, v. 10, n. 1, p. 59-79, 2024.

MIRANDA, Ludiany Barbosa Sena; SANTOS, Nalbia de Araújo; ALMEIDA, Fernanda Maciel. Gestão de riscos de contratos da terceirização no setor público: uma análise para uma instituição federal de ensino superior. Contabilidade Vista & Revista, v. 30, n. 2, p. 143-170, 2019.

MIRANDA, Márcia Pinto; NESELLO, Priscila. Melhoria do processo de fiscalização de obras de uma Instituição Federal de Ensino Superior baseado no BPM. Revista Inovação, Projetos e Tecnologias, v. 10, n. 1, p. 72-87, 2022. DOI: 10.5585/iptec.v10i1.21335.

RODRIGUES, Jéssica Morais; AMARAL, Hudson Fernandes; CANEPPELE, Nathália Rodrigues. Aplicação dos princípios de governança no contexto do setor público: uma análise das prestações de contas dos contratos de obras públicas do estado de Minas Gerais. Contabilidade, Gestão e Governança, v. 27, n. 3, p. 477-515, 2025.

SANTOS, João Paulo. Padronização da fiscalização de contratos de prestação de serviços contínuos em uma instituição federal de ensino. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) — Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2025.

SOUZA, Lucibelle Fernandes de. Sistematização de procedimentos na gestão e fiscalização de contratos continuados de serviços terceirizados de dedicação exclusiva de mão de obra no IFAM/CMDI. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Estratégia) — Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Instrução Normativa nº 05/2024-PROGINST/UFAL. Institui a forma de recebimento do objeto e disciplina o fluxo de pagamento nos contratos de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra. Maceió: PROGINST, 28 nov. 2024.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Manual de gestão e fiscalização de contratos administrativos. Maceió: PROGINST, 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS. Portaria GR nº 162, de 4 de março de 2026. Estabelece as atribuições e competências relativas aos processos de gestão e fiscalização de contratos no âmbito da Universidade Federal de Alagoas. Maceió: Gabinete da Reitoria, 2026.

Protocolo de recebimento do produto técnico-tecnológico

Ao
Sr. Reitor da Universidade Federal de Alagoas
Gabinete da Reitoria

Pelo presente, encaminhamos o produto técnico-tecnológico intitulado "**Fiscalização de contratos terceirizados em instituições federais de ensino: metodologia de construção de instrumentos de apoio documental a partir da experiência da UFAL**", derivado da dissertação de mestrado "Fiscalização de contratos administrativos e governança pública: proposição de um modelo de apoio documental na UFAL", de autoria de "Carlos Alberto de Araújo Oliveira".

Os documentos citados foram desenvolvidos no âmbito do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (Profiap), instituição associada "Universidade Federal de Alagoas".

A solução técnico-tecnológica é apresentada sob a forma de um relatório técnico e seu propósito é oferecer uma metodologia replicável que oriente gestores e fiscais na construção de instrumentos de apoio documental adequados a cada contrato de serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a partir do diagnóstico realizado na Universidade Federal de Alagoas - UFAL, contribuindo para a padronização de procedimentos, a rastreabilidade dos atos de fiscalização e o fortalecimento da governança contratual.

Solicitamos, por gentileza, que ações voltadas à implementação desta proposição sejam informadas à Coordenação Local do Profiap, por meio do endereço profiap@feac.ufal.br.

Arapiraca, AL 07 de Agosto de 2026

Registro de recebimento

Josealdo Tonholo
Reitor da Universidade Federal de Alagoas

Discente: Carlos Alberto de Araújo Oliveira

Orientador: Prof.ª Dr.ª Luciana Santos Costa Vieira da Silva
Coorientador: Prof.ª Dr.ª Rosiane Chagas

Universidade Federal de Alagoas

07 de agosto de 2026

PROFIAP
MESTRADO PROFISSIONAL EM
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA