



Graduação Pós-Graduação
 Artigo completo Relato de prática Resumo expandido

FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS: um estudo na universidade pública federal

Débora Alves dos Santos
Universidade Federal do Tocantins
debora.santos@uft.edu.br

Flavio Augustus da Mota Pacheco
Universidade Federal do Tocantins
flavio.pacheco@uft.edu.br

RESUMO

Este estudo analisou as metodologias, desafios e resultados na fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma Universidade Pública Federal, cuja identidade foi mantida em sigilo por preceitos éticos. Com uma abordagem qualitativa, a pesquisa utilizou a análise temática de Braun e Clarke (2006) para aprofundar a compreensão das percepções dos atores envolvidos nesse processo crítico de gestão. Os principais resultados apontaram desafios sistêmicos que fragilizam o processo. Entre eles, destacam-se a capacitação inadequada dos fiscais, que frequentemente assumem a responsabilidade sem o devido treinamento em legislação ou gestão, e a sobrecarga de trabalho, que os impede de realizar uma fiscalização detalhada e proativa. Essas fragilidades expõem a universidade a riscos significativos, incluindo ineficiência administrativa, desperdício de recursos públicos e a entrega de serviços de baixa qualidade. A pesquisa conclui, assim, ser indispensável o aprimoramento contínuo da gestão e fiscalização, recomendando a implementação de programas de capacitação robustos, a definição clara de papéis e o desenvolvimento de ferramentas de suporte para otimizar o trabalho dos fiscais e garantir a correta execução dos contratos.

Palavras-chave: Fiscal de Contratos; Fiscalização; Terceirização; Gestão Pública.



1. INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira tem enfrentado, nas últimas décadas, desafios crescentes na gestão de recursos humanos e na otimização de serviços. Nesse cenário, a terceirização emergiu como uma ferramenta gerencial amplamente empregada, impulsionada pela promessa de eficiência, especialização e redução de custos.

Contudo, sua implementação no setor público, especialmente nas Universidades Públicas Federais (UPFs), tem gerado debates complexos e multifacetados, que vão além de sua legalidade e eficiência, abordando sobretudo seus impactos na qualidade da fiscalização, dos serviços e nas relações de trabalho.

Historicamente, as UPFs têm recorrido à contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços de apoio, como limpeza, segurança, manutenção e alimentação. O intuito inicial era liberar o corpo técnico-administrativo para que pudessem focar em sua atividade-fim: ensino, pesquisa e extensão.

No entanto, a contratação desses serviços constitui uma tarefa especialmente complexa do ponto de vista do acompanhamento e monitoramento, seja pela própria atividade de fiscalização na fase de execução do ajuste, seja no cumprimento das legislações e normas trabalhistas, cujo não atendimento pode desencadear a responsabilização subsidiária do tomador de serviços (Vieira et al., 2010).

Nos últimos cinco anos, o ambiente jurídico e fiscal no qual as UPFs operam passou por transformações significativas. Essas mudanças, que envolvem um conjunto dinâmico de leis e regulamentações, influenciaram inevitavelmente a dinâmica da fiscalização da terceirização nessas instituições.

O processo de adaptação a esse novo contexto legal e orçamentário tem sido objeto de intensos debates e reestruturações nas estratégias de contratação. As legislações determinam que nos contratos celebrados seja designado um servidor com a responsabilidade de acompanhar e fiscalizar a execução do termo, cabendo, portanto, ao órgão público dispor de capacitação adequada, tecnologia apropriada e ambiente político-organizacional que acolha as demandas de aperfeiçoamento de competências desse profissional (Almeida, 2009).

Todavia, a tarefa de fiscalização é dificultada por vários elementos. Entre eles destacam-se a formação inadequada e descontinuada dos servidores, a carência de tecnologia, a complexidade das regulamentações, o número insuficiente de fiscais e a cobrança por resultados rápidos.



Embora uma empresa especializada possa, de fato, elevar o nível de serviço em determinada área, a terceirização também apresenta desafios importantes. Entre eles, a alta rotatividade de pessoal que prejudica a continuidade e o conhecimento específico das necessidades do campus e o risco de priorização do lucro em detrimento da qualidade do serviço prestado à comunidade acadêmica.

Diante disso, o presente estudo visa responder à seguinte pergunta: Como a fiscalização da gestão dos contratos terceirizados impactaram a eficiência operacional e a qualidade dos serviços prestados em uma Universidade Pública Federal?

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar as metodologias, os desafios e os resultados da fiscalização de contratos de serviços terceirizados na Universidade Pública Federal. Essa análise vai além da mera economia de custos, trata-se de um chamado à pesquisa e à gestão estratégica para garantir que a terceirização, quando utilizada, seja uma ferramenta que realmente contribua para o aprimoramento das Universidades Públicas Federais.

Este artigo está dividido em cinco partes. A primeira por meio desta introdução em que o tema é apresentado, bem como a pergunta problema e o objetivo. A segunda parte é composta pelo referencial teórico. A terceira parte apresenta-se a metodologia, na qual são descritos os procedimentos adotados no presente estudo. A quarta parte, a discussão dos resultados apurados, e por fim, as considerações finais.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Terceirização no Brasil

A terceirização é conceituada como um processo estratégico, planejado e que tende a ser permanente, de transferência de atividades a serem realizadas por terceiros. (Pagnoncelli, 1993).

Em um contexto mundial, a terceirização ocorreu de forma sistemática a partir da década de 50, sendo os empresários americanos os pioneiros em sua utilização. Com o surgimento da Segunda Guerra Mundial veio a escassez de trabalhadores, levando empresas a contratar serviços externos para tarefas não essenciais. A indústria avançou e essa prática de subcontratação se firmou como uma estratégia de negócios (Pagnoncelli, 1993).

Mais tarde, na década de 1970, o Japão iniciou debates sobre a terceirização, questionando o então predominante modelo de gestão centralizado, desta forma foram desenvolvendo novas abordagens gerenciais que desencadearam uma grande transformação

econômica global, marcada pela fragmentação de grandes corporações em unidades de negócios menores.

Como cada unidade de negócios era tratada como uma empresa independente, facilitou, às empresas, a transferência de fases dos processos à produção externa. Consagrava-se então, o princípio da terceirização (Emmendoerfer; Silva, 2009).

A experiência que se pode denominar como a primeira de uma terceirização realizada no Brasil se deu no século XIX, mais precisamente de 1852, sendo as iniciativas para substituir o trabalho escravo pelo trabalho dos imigrantes pobres europeus. (Campos, 2018).

O Estado, além de estimular a vinda desses imigrantes, atuava como mediador ou contratante de serviços relacionados à sua chegada. (Campos, 2018, p.114).

“Após essa experiência de iniciativas individuais de fazendeiros, o governo passou a assumir todos os custos com a vinda de imigrantes, e manteve a legislação sobre locação de trabalho de 1839, na qual os contratos que os imigrantes assinavam os fixavam por cinco anos nas fazendas e determinavam a prisão para os que não cumprissem as cláusulas. Mais tarde, em 1886, os fazendeiros paulistas fundaram a Sociedade Promotora de Imigração, entidade privada com a finalidade de importar mão de obra para o café, por meio de contratos firmados com o governo de São Paulo.”

No entanto, a ausência de uma legislação clara sobre o tema gerava insegurança jurídica e, muitas vezes, levava à precarização das relações de trabalho. Trabalhadores eram contratados por meio de intermediárias, visando redução de custos e de responsabilidades trabalhistas diretas aos contratantes, o que frequentemente resultava em desrespeito a direitos fundamentais. Deste modo, o Estado foi sujeitado a tomar medidas afim de proteger os trabalhadores contra fraudes e a intermediação ilícita de mão de obra.

Originalmente, a possibilidade da terceirização no setor público brasileiro veio com o Decreto-Lei nº 200/1967, embora o termo "terceirização" ainda não fosse explicitamente utilizado. Historicamente, a prática era mais restrita às atividades-meio, ou seja, aquelas que não estavam diretamente ligadas à finalidade principal do órgão.

A Lei nº 13.429 de 2017, foi um marco significativo, conhecida como a "Lei da Terceirização". Essa lei trouxe alterações importantes, permitindo a terceirização tanto de atividades-meio (atividades que dão suporte à atividade-fim, necessárias para o funcionamento da empresa, mas que não constituem sua essência) quanto de atividades-fim (é o propósito central da empresa, a razão de sua existência, aquilo que a diferencia e gera valor para o cliente final) nas empresas privadas e, por extensão, na Administração Pública.

Recentemente, a Lei nº 14.133 de 2021 (revogadora da Lei 8.666/1993) é a Lei de Licitações e Contratos vigente, que norteiam as normas gerais de licitação e contratação para

as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conferindo a elas a prerrogativa de fiscalizar a execução dos contratos, incluindo os terceirizados.

2.2 A Terceirização na Administração Pública

“A expressão Administração Pública refere-se ao conjunto de órgãos, entidades e instituições que desempenham a função administrativa do Estado. Ela é o foco principal do Direito Administrativo.” (Ramos, 2001, p. 92).

Desde os anos 80, o Estado brasileiro se viu na necessidade de cortar gastos, otimizar a eficiência e enxugar o tamanho da máquina pública. Essa conjuntura impulsionou uma reforma na Administração Pública, visando torná-la mais ágil, eficaz e focada nas demandas dos cidadãos. (Barbosa et al., 2024).

Nesse cenário, surgiu a privatização em sentido amplo. Esse conceito abrangia desde o fim dos monopólios estatais em setores antes exclusivos do governo, passando pela delegação de serviços públicos para empresas privadas, até a terceirização de atividades auxiliares da Administração Pública.

Delgado (2023, p. 157), foca sua definição de terceirização como uma parceira da eficiência administrativa:

A terceirização de serviços é a relação trilateral que possibilita à empresa tomadora de serviços (empresa cliente) descentralizar e intermediar suas atividades acessórias (atividades-meio), para terceirizantes (empresa fornecedora), pela utilização de mão-de-obra terceirizada (empregado terceirizado), o que, do ponto de vista administrativo, é tido como instrumento facilitador para a viabilização da produção global, vinculada ao paradigma da eficiência nas empresas. O exemplo mais conhecido de terceirização de atividade administrativa envolve os serviços de vigilância e limpeza, os quais passaram a ser atribuídos ao desempenho por empresas privadas. Configura-se a terceirização em tais hipóteses no sentido de que o Estado permanece como titular da atividade, ainda que o seu desempenho seja realizado por uma empresa privada.

Para a Administração Pública decidir pela aplicação, ou não, da terceirização em determinadas áreas, é de extrema importância a observância dos princípios que a regem, conforme o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, que traz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A adesão aos princípios constitucionais não se resume ao ato de contratar. Pelo contrário, ela se estende por toda a vigência do contrato terceirizado. Uma vez que o Estado, conforme apontado por Delgado (2023), permanece como titular da atividade, ele retém a responsabilidade final pela qualidade e adequação do serviço prestado à população.

Delegar a execução não significa delegar a responsabilidade. Diante dessa realidade, emerge a necessidade de um mecanismo que assegure a conformidade contínua do contrato com as normas e, principalmente, com os resultados esperados.

É exatamente nesse contexto que se torna crucial a fiscalização contratual, que funciona como a materialização do dever de vigilância do Estado. Na Universidade Pública, instituição de alta complexidade e com uma vasta gama de serviços terceirizados, a figura do fiscal assume uma importância estratégica, sendo o agente público na linha de frente para garantir que a promessa de eficiência da terceirização se converta em realidade, como será aprofundado a seguir ao analisarmos o papel do fiscal neste cenário.

2.3 Fiscalização contratual: o Papel do Fiscal na Universidade Pública

A Administração Pública, através do Contrato Administrativo, promove a contratação de serviços por meio da execução indireta, respeitando os ritos processuais preconizados pela Lei nº 14.133/2021. O contrato é o documento legal fundamental que orienta e regulamenta o acordo de vontades entre as partes envolvidas.

Na fase da execução contratual, superados os ritos iniciais do procedimento licitatório, cabe à Administração Pública o poder-dever de fiscalizar se o contrato está sendo executado conforme os moldes do objeto contratado (Barbosa et al., 2024).

Em suma, após todo o processo de licitação, que garante a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, inicia-se a fase de execução e fiscalização, que é a garantia de que o que foi planejado e licitado será efetivamente entregue.

Nesse cenário, surge a figura do "fiscal". Ele é o servidor público encarregado de verificar e atestar se os serviços que uma empresa contratada está prestando estão de acordo com o combinado. Sobre a execução do contratual, o art. 117 da Lei 14.133/2021, explana que:

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por 1 (um) ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados conforme requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, ou pelos respectivos substitutos, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los com informações pertinentes a essa atribuição. § 3º O fiscal do contrato será auxiliado pelos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, que deverão dirimir dúvidas e subsidiá-lo com informações relevantes para prevenir riscos na execução contratual.



De acordo com a lei especificada, tanto o órgão público quanto a empresa terceirizada precisam nomear representantes qualificados para acompanhar e gerenciar a execução do contrato. O órgão público designa um fiscal de contrato, enquanto a empresa contratada escolhe um preposto. O preposto é o ponto de contato do fiscal, ele é quem receberá todas as comunicações sobre irregularidades e as recomendações para corrigir qualquer problema identificado durante a validade do contrato. (Marinho et al., 2018).

A falta ou a falha na fiscalização são frequentemente citadas como as maiores responsáveis por problemas e perdas na gestão de licitações e contratos públicos. Isso evidencia a importância do tema e reforça a necessidade de apoiar e capacitar os profissionais que acompanham a execução desses acordos.

Da mesma forma, (Marinho et al., 2018, P.446) enfatiza:

A dificuldade de manter o quadro de pessoal com funcionários devidamente capacitados para desempenhar todas as prerrogativas exigidas pela legislação, bem como a falta de estrutura das diferentes unidades administrativas, tornam a questão da fiscalização o ponto mais vulnerável dos contratos administrativos e contribuem para uma conduta, muitas vezes, pouco eficiente dos agentes públicos.

Para que essa função seja desempenhada de forma eficaz, o fiscal designado precisa de um elevado grau de conhecimento técnico. Isso inclui não apenas o domínio das legislações pertinentes ao objeto do contrato, mas também expertise aprofundada nas áreas fiscal, trabalhista e orçamentária.

A compreensão dessas múltiplas dimensões é crucial para identificar e mitigar riscos, assegurar a conformidade legal e orçamentária, e, em última análise, proteger o interesse público e o bom uso dos recursos.

Pereira Júnior e Dotti (2022, p. 12) afirmam: “a fiscalização consiste em acompanhar a execução, de forma proativa e preventiva, prestando ao gestor do contrato as informações que sejam relevantes àquele acompanhamento. ”

Nesse contexto, para evitar conflitos de interesse e garantir maior controle, o ideal é separar as responsabilidades e tarefas de um fiscal de contrato, designando-as a pessoas distintas. Contudo, na prática, essa divisão nem sempre acontece, ocasionando a falta ou a falha na fiscalização.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Essa pesquisa é essencial para fortalecer a transparência e aprimorar a responsabilização

na gestão acadêmica da Universidade. Ao mapear mecanismos de controle e fiscalização, o estudo oferece subsídios teóricos e práticos para a formulação de políticas institucionais mais eficientes. Dessa forma, o trabalho enriquece o debate sobre governança universitária e impulsiona melhorias que impactam positivamente a qualidade do ensino e da pesquisa.

Considerando a finalidade deste trabalho que consiste em analisar as metodologias, os desafios e os resultados da fiscalização de contratos de serviços terceirizados na Universidade Pública Federal, a fim de identificar gargalos e propor recomendações para o aprimoramento desse processo, os procedimentos metodológicos são descritos nessa seção.

Este estudo é caracterizado por uma dupla metodologia: exploratória e descritiva. A abordagem exploratória tem como finalidade identificar e aprofundar o conhecimento acerca dos desafios que prejudicam a eficácia da fiscalização de contratos na UPF, permitindo a formulação de questões mais precisas e a identificação de variáveis relevantes que podem não ser evidentes em uma análise superficial.

A abordagem descritiva, por sua vez, concentra-se na descrição e análise organizada das barreiras e limitações conforme apontadas nas literaturas e nos documentos analisados. O objetivo é detalhar as características do fenômeno estudado, proporcionando um panorama claro e objetivo da situação atual da fiscalização de contratos terceirizados.

Conforme Barbosa et al. (2024), a descrição minuciosa dos elementos envolvidos é um passo essencial para a proposição de soluções e melhorias, pois permite uma visualização clara dos pontos críticos e das áreas que demandam maior atenção.

A presente pesquisa adota uma abordagem de natureza qualitativa, com o propósito de investigar e entender as dificuldades vivenciadas pelos Técnicos Administrativos em Educação (TAEs) no âmbito da fiscalização de contratos públicos na Instituição de Ensino Superior. A escolha da abordagem qualitativa permite explorar as percepções, os significados e as interpretações dos atores envolvidos, revelando as nuances e os fatores subjetivos que influenciam a eficácia da fiscalização.

Para a coleta de dados, foi utilizado um roteiro semiestruturado e análise documental. O roteiro semiestruturado, foi conduzido a servidores responsáveis pela fiscalização de contratos de uma Universidade Federal. Este método foi escolhido para capturar em profundidade as perspectivas e dificuldades vivenciadas por estes fiscais, gerando informações detalhadas e contextualizadas. O roteiro focou em aspectos como capacitação, os recursos disponíveis para a atividade fiscalizatória, a complexidade das normas e as consequências da sobrecarga de trabalho.

A análise documental, que incluiu legislação pertinente, políticas internas da UFT sobre fiscalização e guias institucionais relacionados. Essa análise de documentos enriqueceu os dados do questionário, revelando elementos normativos e institucionais que influenciam as práticas de fiscalização.

Foram utilizadas as bases Periódicos Capes, SciELO e Google Acadêmico, com combinações de palavras-chave, tais como "fiscalização de contratos," "instituições federais de ensino superior," "universidades públicas," "contratos terceirizados," e "gestão de contratos". A combinação desses termos permitiu uma busca direcionada, abrangendo os múltiplos aspectos do tema central da pesquisa. Ao final da seleção e análise, foram identificados 05 artigos e 1 livro na temática proposta, que serviram como base para a construção do referencial teórico e para a identificação dos principais desafios e recomendações.

Para a análise dos dados, foi utilizada a temática proposta por Braun e Clarke (2006), uma abordagem qualitativa robusta para encontrar, examinar e descrever padrões emergentes das falas dos entrevistados. O processo analítico compreendeu a codificação inicial, a identificação de temas centrais e um exame aprofundado destes, resultando na organização dos dados em categorias que refletem os desafios encontrados e as propostas para melhorias na Universidade.

Como preceito ético desta pesquisa, a identidade da instituição de ensino superior foi mantida em sigilo, visando proteger tanto a universidade quanto os participantes e garantir a livre expressão nas entrevistas.

4. DISCUSSÃO E ANÁLISE DOS DADOS

4.1 Resultados da Análise Temática: A voz dos Fiscais

A partir da imersão e codificação dos dados do questionário semienterrado, emergiram três temas centrais que representam as principais facetas da atuação e dos desafios enfrentados pelos fiscais de contratos na instituição: a complexidade da capacitação e aptidão do fiscal; os conflitos de atribuição e a percepção de carga de trabalho; e a premente necessidade de instrumentos de apoio institucionais, com foco nos manuais.

4.2 A Complexidade da Capacitação e Aptidão do Fiscal

Embora a legislação determine a designação de um servidor para essa função, a realidade da capacitação e da percepção de aptidão varia significativamente, revelando um dos principais desafios à efetividade do processo.

Percebe-se uma dicotomia entre os entrevistados. De um lado, fiscais com maior tempo de casa e formação correlata tendem a se sentir mais aptos. Um fiscal com cerca de 12 anos de atuação se considera apto, justificando sua capacidade pela experiência e pelo tempo de cargo: *"Sim. Acredito que devido ao tempo de cargo e atividades que exerço tenho a capacidade para a atividade de fiscalização."* – Entrevistado 3.

Similarmente, outro fiscal, com 15 anos de experiência e cargo de Administrador, afirma ter formação nessa área, o que lhe confere aptidão e compatibilidade com a função. Contrariamente, um dos fiscais com menor tempo na função (14 meses) manifesta uma clara insegurança e despreparo: *"Não. Não possuo conhecimento suficiente na área relacionada à fiscalização que fui designada."* – Entrevistado 2.

Essa falta de preparo é atribuída à natureza do treinamento recebido, descrito como genérico e insuficiente: *"Uma capacitação genérica e online, com uma tutora de outro órgão. Não houve nenhum treinamento nem instrução específica para realização de tais atividades"* – Entrevistado 2.

Essa deficiência na capacitação é uma preocupação transversal. A sugestão de um treinamento específico e efetivo antes da designação reflete a frustração de se receber um contrato sem a devida orientação (*Entrevistado 2*), enquanto a demanda por "capacitação na área e gratificação financeira" (*Entrevistado 1*) aponta para a necessidade de valorização e investimento contínuo nos fiscais.

A divisão entre a autopercepção de aptidão e a realidade da falta de preparo técnico para fiscais designados sem formação específica sublinha uma falha sistêmica, já explicitado na Seção 2.3 parágrafo 6º deste estudo.

A insuficiência de treinamento, como evidenciado pela "capacitação genérica" (*Entrevistado 2*), diretamente compromete o "elevado grau de conhecimento técnico" que um fiscal, segundo Pereira Júnior e Dotti (2022), deve possuir para identificar e mitigar riscos. Essa lacuna na formação pode, conseqüentemente, afetar a qualidade dos serviços prestados na Universidade Pública Federal, um dos focos da pesquisa.

4.3 Conflitos de Atribuição e a Percepção de Sobrecarga de Trabalho

Este tema revela como a acumulação de funções e a percepção de sobrecarga impactam a atuação dos fiscais, frequentemente levando à dificuldade de executar a fiscalização com a devida qualidade. A questão da compatibilidade da atuação como fiscal com as demais atribuições do cargo é central.

Dois dos entrevistados reportam sentir-se sobrecarregados pela conciliação de atividades. Essa percepção é corroborada por outro fiscal que lida com planejamento da contratação e funções que envolvem valores monetários, descrevendo a fiscalização como uma atividade que "demanda muito tempo e atenção" e que é "bem difícil" conciliar (*Entrevistado 2*).

O mesmo entrevistado aponta uma incompatibilidade mais profunda, relacionada à segregação de funções, destacando que sua atuação como membro de comissão licitatória torna sua fiscalização incompatível, "*A fiscalização que atuo é de uma empresa que não tem relação com minha área de formação e com o cargo que ocupo. Além disso, meu trabalho envolve ser membro de comissão responsável por realizar processos licitatórios, logo considerando o princípio da segregação de funções, é incompatível que também exerça a fiscalização.*"

Em contrapartida, um fiscal com mais tempo de experiência na área de assistência em administração não se sente sobrecarregado, argumentando que a fiscalização é uma atribuição inerente ao seu cargo e que seus contratos não interferem em outras atividades. No entanto, mesmo para este fiscal, a "melhor distribuição dos contratos" é um ponto para maior motivação, sugerindo que o problema da sobrecarga pode ser amenizado com uma gestão mais eficiente das designações (*Entrevistado 3*).

A sugestão de criar um setor específico para a área de fiscalização para que os servidores possam se dedicar exclusivamente a isso ecoa a busca por uma especialização que desafia o modelo atual de alocação de fiscais.

Este tema revela um tensionamento entre a demanda por uma fiscalização rigorosa e a realidade de recursos humanos limitados e, por vezes, mal alocados. A incompatibilidade por segregação de funções, apontada por um dos entrevistados, é particularmente preocupante, pois contraria princípios básicos de controle interno e pode gerar vulnerabilidades na gestão contratual, impedindo que a fiscalização seja exercida de forma proativa e preventiva, como idealizado por Pereira Júnior e Dotti (2022).

“Quando os fiscais não têm tempo suficiente para executá-la com qualidade a eficiência operacional é inevitavelmente comprometida.” Afirma o *Entrevistado 2*.

4.4 A Carência de Instrumentos de Apoio Institucionais e a Busca por Padronização

A ausência de ferramentas e manuais padronizados fornecidos pela própria instituição é uma questão, o que leva os fiscais a buscarem alternativas ou a atuarem com incertezas. Embora os fiscais utilizem diferentes instrumentos de controle em sua rotina, como IMR, planilhas do

excel e checklist, a ausência de um manual de fiscalização institucional padronizado e atualizado é uma dificuldade unanimemente apontada.

Um dos entrevistados revela que utiliza um "Manual disponibilizado pela própria universidade, elaborado no ano de 2022, sem atualizações recentes" (*Entrevistado 2*), indicando que, mesmo quando existe, o material pode estar obsoleto e insuficiente para sanar dúvidas complexas. O uso de um manual externo, como o da AGU, por outro fiscal reforça a ausência de uma diretriz interna robusta.

A principal sugestão de melhoria, portanto, concentra-se na "Elaboração de um Manual Próprio da UFT e que seja constantemente atualizado de acordo com as normativas federais" (*Entrevistado 3*). Essa demanda aponta para a necessidade de um suporte documental que ofereça segurança e padronização aos procedimentos, mitigando a improvisação e o despreparo técnico.

A carência de instrumentos de apoio institucionais emerge como um obstáculo fundamental à padronização e à segurança na atuação dos fiscais. Essa falha sistêmica ressoa com a constatação de Marinho et al. (2018) sobre a falta de estrutura das diferentes unidades administrativas que tornam a fiscalização o ponto mais vulnerável dos contratos administrativos.

5. CONCLUSÕES

Este trabalho se dedicou a examinar as abordagens metodológicas, os desafios inerentes e os impactos gerados pelo processo de fiscalização de contratos terceirizados em uma Universidade Pública Federal. Por meio de uma abordagem qualitativa, a pesquisa buscou compreender as dinâmicas e as complexidades inerentes a esse processo, visando identificar gargalos e propor recomendações para o seu aprimoramento.

A exploração do referencial teórico permitiu consolidar a compreensão sobre a evolução da terceirização no Brasil e os imperativos da fiscalização na Administração Pública, destacando o papel multifacetado do fiscal. A aplicação da análise temática, conforme proposto por Braun e Clarke (2006), revelou insights fundamentais sobre a complexidade da capacitação e aptidão dos fiscais, os conflitos de atribuição e a percepção de sobrecarga de trabalho, bem como a premente carência de instrumentos de apoio institucionais.

Assim, capacitações específicas e contínuas dos fiscais, ferramentas e instrumentos de apoio institucionais, definição clara de atribuições quanto à segregação de funções,

acompanhamento efetivo da qualidade dos serviços prestados e políticas de suporte às empresas contratadas, são algumas das recomendações que visam fortalecer os mecanismos de gestão.

Em síntese, esta pesquisa oferece uma contribuição relevante para a área de gestão pública, particularmente no ambiente universitário, ao diagnosticar as fragilidades da fiscalização de contratos terceirizados e ao apontar caminhos para a sua otimização. A profundidade dos achados foi substancialmente potencializada pela natureza qualitativa da abordagem metodológica, que permitiu uma compreensão rica e contextualizada das percepções dos atores envolvidos.

Adicionalmente, a estrita aderência aos preceitos éticos, com a preservação da identidade da instituição, assegurou a fidedignidade dos dados e a livre expressão dos participantes, elementos cruciais para a validade dos resultados.

A implementação dessas recomendações exigirá esforços institucionais coordenados, incluindo investimentos em capacitação e tecnologia e ajustes nos processos operacionais. Espera-se que essas medidas potencializem a eficiência da fiscalização e contribuam para uma gestão mais efetiva, ética e transparente dos contratos terceirizados, beneficiando, em última análise, a qualidade dos serviços prestados no ambiente universitário.

AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi desenvolvido com o apoio do curso PROFIAP, da Universidade Federal do Tocantins. Registro meus agradecimentos ao professor Flavio Augustus da Mota Pacheco, pela orientação atenta, parceria acadêmica e contribuições fundamentais para a realização desta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo; DRUCK, Graça. **A terceirização sem limites: a precarização do trabalho como regra.** *O Social em Questão*, ano XVIII, n. 34, 2015.

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, p. 1-19, 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

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, 25 fev. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 30 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017.** Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Brasília, DF: Presidência da República, 31 mar. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113429.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 1º abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm. Acesso em: 25 jun. 2025.

CAMPOS, André Gambier. **Terceirização do trabalho no Brasil.** Brasília, DF: IPEA, 2018.

COSTA, Márcia da Silva. **Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais incluyente.** *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, art. 7, jan./mar. 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. **Direito do trabalho no Brasil: formação e desenvolvimento – Colônia, Império e República.** 1. ed. São Paulo: LTr, 2023.

DRUCK, Graça; FRANCO, Tânia. **A terceirização no Brasil: velho e novo fenômeno.** *Laboreal*, v. 4, n. 2, 2008.

DRUCK, Graça; OLIVEIRA, Luiz Paulo. **O debate conceitual sobre terceirização: uma abordagem interdisciplinar.** *Caderno CRH*, Salvador, v. 34, p. 1-13, e021029, 2021.

FREZ, Mello. **Terceirização no Brasil.** *SADJSJ – South American Development Society Journal*, v. 2, n. 4, p. 79, 2016.

ISQUIERDO, Abelardo et al. **Manual de fiscalização de contratos da AGU.** Brasília, DF: EGOV, 2017. Disponível em: <https://egov.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Manual-de-fiscalizacao-de-contratos-AGU.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.

KIAN, Tatiana. **Terceirização na administração pública.** *Revista de Direito Público*, Londrina, v. 1, n. 2, p. 227-240, maio/ago. 2006.

LUCCA, Franciel Jean. **A terceirização no âmbito do serviço público brasileiro.** Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – PUCRS Online. Disponível em: https://alexandria.dpu.def.br/Arquivos/arquivosAnexo/1707241266046TCC_Franciell_Jean_Lucca.pdf. Acesso em: 5 jun. 2025.

MARINHO, Rita de Cássia Pinto et al. **Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública.** *Gestão & Produção*, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018.



MIZAEL, Glener Alvarenga et al. **Perspectivas da terceirização na administração pública na nova abordagem.** *Teoria e Prática em Administração*, v. 10, n. 1, p. 25-37, 2020.

PIRES, Oliveira. **Fiscalização de contratos: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras.** *Research, Society and Development*, v. 9, n. 9, e932997714, 2020.

SANTOS, Ricardo Pereira. **Fiscalização de contratos administrativos: um estudo no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Bahia – Campus Paulo Afonso.** Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Planejamento e Controle de Gestão). Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/251708>. Acesso em: 9 jun. 2025.

SILVA, Arlindo Carlos Rocha da. **A terceirização no serviço público: uma ferramenta estratégica de gestão baseada em custos.** Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção). Disponível em: https://pep.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2014/11/Arlindo_Carlos_Rocha_da_Silva.pdf. Acesso em: 24 jun. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. **Manual de gestão e fiscalização de contratos.** Palmas: UFT, 2023. Disponível em: <https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/M8LvEqxySIGpVn2fGz2soA/content/MANUAL%20DE%20GESTÃO%20E%20FISCALIZAÇÃO%20DE%20CONTRATOS%20DA%20UFT%20-%20VERSÃO%20FINAL.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2025.