



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO SEMI-ÁRIDO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO DE ENSINO A DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO (2026)**

**FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE
MÃO DE OBRA NA UFERSA: DESAFIOS E PERSPECTIVAS¹**

*OVERSIGHT OF CONTRACTS WITH EXCLUSIVE LABOR DEDICATION AT
UFERSA: CHALLENGES AND PERSPECTIVES*

Manoel Fortunato Sobrinho Júnior²

Antonio Erivando Xavier Junior³

RESUMO

A crescente utilização da terceirização na Administração Pública, especialmente em contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, tem ampliado a complexidade da gestão contratual. Nesse contexto, a fiscalização de contratos constitui atividade essencial para assegurar a correta execução contratual, o cumprimento das obrigações trabalhistas e a proteção do interesse público. Em instituições federais de ensino superior, como a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), esse processo apresenta desafios decorrentes da complexidade administrativa e da multiplicidade de atores envolvidos. Diante disso, a pesquisa buscou responder quais são os principais desafios enfrentados na fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, tendo como objetivo geral identificar, com base na percepção de gestores e fiscais, os obstáculos presentes nesse tipo de contratação na UFERSA. Metodologicamente, trata-se de um estudo de caso, de natureza descritiva e exploratória, com abordagem mista (quali-quantitativa). A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental e aplicação de questionário eletrônico estruturado, sendo os dados analisados por

¹ Trabalho de Conclusão de Curso apresentado/defendido para a Especialização em Gestão Pública, em 27 de março de 2026, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista junto a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA).

² Orientando do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Lattes ID: <https://lattes.cnpq.br/0472474242798071>. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0002-1718-9546>. E-mail: manoel.junior@ufersa.edu.br.

³ Orientador do Curso de Especialização em Gestão Pública, da Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA). Lattes ID: <https://lattes.cnpq.br/0381960218530015>. Orcid ID: <https://orcid.org/0000-0001-7815-6257>. E-mail: erivando@ufersa.edu.br.

estatística descritiva e interpretação à luz do referencial teórico. Os resultados evidenciaram fragilidades internas, como designação verticalizada, sobrecarga de trabalho e ausência de segregação adequada de responsabilidades, bem como obstáculos operacionais, incluindo capacitação insuficiente, excesso de burocracia, limitações tecnológicas, insegurança jurídica e fatores externos relacionados às empresas contratadas. Conclui-se que, embora haja avanços institucionais, a UFERSA necessita investir na profissionalização da função, com capacitação contínua, melhoria dos sistemas de apoio e fortalecimento da estrutura organizacional, visando maior eficiência e segurança na fiscalização contratual.

Palavras-chave: administração pública; fiscalização de contratos; terceirização.

ABSTRACT

The increasing use of outsourcing in the Brazilian Public Administration, especially in contracts with exclusive labor dedication, has increased the complexity of contractual management. In this context, contract oversight is an essential activity to ensure correct execution, compliance with labor obligations, and the protection of the public interest. In federal institutions of higher education, such as the Federal Rural University of the Semi-Arid (UFERSA), this process presents challenges arising from administrative complexity and the multiplicity of actors involved. Given this, the research sought to identify the main challenges faced in the oversight of contracts with exclusive labor dedication, with the general objective of identifying, based on the perception of managers and supervisors, the obstacles present in this type of contracting at UFERSA. Methodologically, this is a case study, descriptive and exploratory in nature, with a mixed approach (qualitative-quantitative). Data collection was carried out through documentary research and the application of a structured electronic questionnaire, with the data analyzed by descriptive statistics and interpretation in light of the theoretical framework. The results highlighted internal weaknesses, such as top-down appointment, work overload, and lack of adequate segregation of duties, as well as operational obstacles, including insufficient training, excessive bureaucracy, technological limitations, legal uncertainty, and external factors related to the contracted companies. It is concluded that, despite institutional advances, UFERSA needs to invest in the professionalization of the function, with continuous training, improvement of support systems, and strengthening of the organizational structure, aiming for greater efficiency and security in contractual oversight.

Keywords: public administration; contract oversight; outsourcing.

1 INTRODUÇÃO

A contratação de serviços terceirizados na Administração Pública Federal brasileira consolidou-se como uma estratégia de gestão voltada à eficiência operacional, permitindo que as instituições foquem em suas atividades-fim enquanto transferem atividades acessórias a empresas especializadas. No âmbito das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), essa prática é rotineira e frequentemente envolve a Dedicação Exclusiva de Mão de Obra (DEMO). Nesse modelo, os

colaboradores da contratada permanecem à disposição da contratante de forma contínua, o que exige um acompanhamento rigoroso para garantir a legalidade e a qualidade do serviço prestado.

A fiscalização desses contratos, entretanto, não se limita à mera verificação da execução do serviço, atribuindo aos fiscais responsabilidades que vão além do controle formal do objeto contratado. A complexidade dos contratos DEMO é ampliada, sobretudo em virtude das exigências relacionadas ao cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais por parte das empresas contratadas. A inobservância dessas obrigações pode acarretar riscos significativos à Administração, inclusive a responsabilização subsidiária do ente público, conforme entendimento consolidado na doutrina e na jurisprudência dos órgãos de controle (JUSTEN FILHO, 2023; TCU, 2018).

Nesse contexto, a fiscalização contratual assume papel central, uma vez que representa instrumento fundamental para garantir a adequada execução contratual, a observância da legislação vigente e a proteção do interesse público. Com o advento da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos), a figura do fiscal de contrato ganhou ainda mais relevância, sendo-lhe atribuída a responsabilidade de assegurar que a execução contratual siga os ditames do edital e da legislação vigente. A norma reforça a necessidade de segregação de funções e de uma gestão baseada em riscos, buscando mitigar passivos trabalhistas que historicamente sobrecarregam a administração (NIEBUHR, 2024).

Apesar da existência de normativos, manuais e orientações dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União, observa-se que a fiscalização desses contratos ainda enfrenta desafios de ordem operacional, técnica e institucional. Tais desafios incluem a insuficiência de capacitação dos fiscais, a sobrecarga de atribuições, a complexidade documental e a dificuldade de articulação entre os diversos setores envolvidos no processo de gestão contratual (FARIAS, 2022; TCU, 2016). Essas dificuldades tendem a se intensificar em organizações públicas complexas, como as universidades federais, devido à complexidade institucional, descentralização administrativa e múltiplos setores envolvidos (BARBOSA et al., 2024; SILVA, 2023).

No âmbito da UFERSA, a fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra apresenta especificidades que merecem análise aprofundada, considerando-se o contexto organizacional, a estrutura administrativa e as práticas adotadas pelos servidores responsáveis pela gestão e fiscalização contratual. Entretanto, constata-se uma lacuna de estudos empíricos que explorem, a partir da perspectiva dos próprios atores envolvidos, como esse processo é vivenciado no cotidiano institucional.

Diante desse cenário, emerge o seguinte problema de pesquisa: **Quais são os principais desafios e obstáculos enfrentados no exercício da fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFERSA, a partir da percepção dos fiscais e gestores?** Para responder a essa questão, o presente artigo tem como objetivo geral identificar com base nas percepções dos fiscais e gestores, quais os desafios e obstáculos enfrentados na gestão e fiscalização contratual desses contratos na UFERSA.

Dentre o objetivo geral desta pesquisa, encontram-se também, os objetivos específicos que compreendem: identificar o processo de designação, aceitação, responsabilidades e competências de gestores e fiscais de contrato; identificar os principais desafios e dificuldades vivenciados na gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra no cotidiano institucional; analisar os riscos e fragilidades percebidos pelos atores envolvidos no processo de fiscalização e apontar perspectivas, sugestões e melhorias na tarefa de fiscalização e gestão eficiente dos contratos com base nas experiências e percepções dos respondentes.

Metodologicamente, o estudo adota uma abordagem mista (quali-quantitativa), utilizando-se de questionários direcionados aos fiscais e gestores de contratos DEMO, além de pesquisa documental. A análise dos dados é realizada por meio da Análise Descritiva e Interpretativa proposta por GIL (2019), fundamentando-se na organização estatística das respostas e permitindo a interpretação crítica dos achados à luz da teoria.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em seções que apresentam o referencial teórico e normativo, os procedimentos metodológicos, a análise e discussão dos resultados e, por fim, as considerações finais, nas quais são destacadas as contribuições do estudo para a prática da Administração Pública e para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 TERCEIRIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No Brasil, a terceirização foi mencionada inicialmente pelo Decreto-Lei nº 200/1967, esse decreto em seu art. 10º determina que a “execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”, contudo, a terceirização ganhou maior relevância na década de 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que propôs a transição do modelo burocrático para a administração pública gerencial no Brasil, focando na eficiência, descentralização e redução de custos. Posteriormente, o tema foi consolidado por

diversos dispositivos legais, como a Lei nº 9.632/1998, o Decreto nº 4.547/2002 e o Decreto nº 9.507/2018, tornando-se uma prática comum na Administração Pública (ALMEIDA, 2023).

Segundo Arruda (2020), a terceirização foi apresentada como uma ferramenta estratégica de Reforma Administrativa. O objetivo era reduzir o quadro funcional e liberar o governo de tarefas não relacionadas ao seu objetivo principal. Ao delegar essas demandas secundárias a empresas prestadoras de serviço, a Administração Pública ganha condições de focar estritamente em suas competências exclusivas.

A terceirização representa uma alternativa de modernização da máquina pública, uma vez que torna “menor” a participação do Estado devido à redução ou supressão de sua participação nas atividades meio, reduzindo os gastos públicos, aumentando a qualidade e a eficiência na administração pública (BRESSER PEREIRA, 2001).

Uma característica central da terceirização é que não existe vínculo de subordinação direta entre o órgão ou entidade contratante e o trabalhador terceirizado. Nesse arranjo, o empregado se subordina à empresa prestadora de serviços, com a qual mantém vínculo empregatício, sendo esta empresa a responsável por fornecer os serviços contratados pelo órgão ou entidade. O vínculo do empregado terceirizado com a Administração contratante faz-se por meio indireto (JUSTEN FILHO, 2023).

Sob o ponto de vista administrativo, essa prática é considerada um instrumento facilitador para a produção pública, contribuindo para o paradigma de eficiência na gestão do setor público (BARBOSA *et al.*, 2024). A literatura aponta que a terceirização pode gerar ganhos de eficiência, mas também demanda maior responsabilidade pela necessidade de fiscalização dos serviços, sob pena de comprometer resultados institucionais (PIRES; OLIVEIRA, 2020; SILVA, 2023).

No contexto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), a terceirização consolidou-se como um instrumento de sobrevivência operacional, especialmente após a expansão decorrente do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) instituído no ano de 2007. O expressivo aumento do número de estudantes, cursos e estruturas físicas, provocou um crescimento da necessidade de celebração de contratos públicos de prestação de serviços continuados, entre outros. Diante desse cenário, no âmbito das universidades federais, a terceirização deixou de representar apenas uma alternativa voltada à eficiência administrativa, passando a configurar uma necessidade de caráter estrutural. Sendo assim, a terceirização de serviços tornou-se prática recorrente na Administração Pública, permitindo a alocação de mão de obra especializada sem a criação de cargos permanentes (FERREIRA; FERRARI, 2020; KOCH; MAMANI, 2021).

2.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS E DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA

Os contratos administrativos são instrumentos jurídicos que formalizam a relação entre a Administração Pública e os particulares, garantindo o cumprimento de obrigações contratuais que atendam ao interesse público. Diferentemente dos contratos privados, esses contratos conferem à Administração prerrogativas e deveres específicos, como a fiscalização, alteração unilateral, rescisão e aplicação de sanções, assegurando ao Estado a supremacia sobre o interesse privado (DI PIETRO, 2023; MEIRELLES, 2023).

Di Pietro (2020, p. 284) descreve os contratos administrativos como “ajustes que a administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de Direito Público”.

No caso específico dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, a execução envolve alocação integral de profissionais para desempenhar atividades contínuas e específicas dentro das instituições públicas (ALMEIDA, 2023; FERREIRA; FERRARI, 2020).

Em razão da necessidade de assegurar a continuidade de atividades essenciais e de apoio à gestão institucional, a contratação de serviços terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra constitui prática recorrente na Administração Pública brasileira. A fiscalização desse tipo de contrato apresenta desafios adicionais em relação a contratos comuns, uma vez que envolve o acompanhamento contínuo da execução, verificação do cumprimento de jornadas e funções, controle de obrigações trabalhistas e prevenção de passivos legais (DI PIETRO, 2023; TCU, 2018).

A fiscalização desses contratos, não se limita à mera verificação da execução do serviço. Conforme aponta a doutrina especializada, a gestão contratual moderna exige um controle preventivo e concomitante sobre o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias por parte da empresa contratada. Isso ocorre porque a falha na fiscalização pode acarretar a responsabilidade subsidiária do ente público pelo pagamento de verbas laborais não quitadas, onerando o erário e ferindo o princípio da eficiência (JUSTEN FILHO, 2023).

Segundo Silva (2023), a natureza dessa contratação impõe rigorosas exigências legais e normativas, especialmente na esfera trabalhista. Cabe às contratadas o cumprimento dessas obrigações e à gestão contratual a sua devida fiscalização. Por apresentar complexidade superior a outras modalidades, o processo gera desafios maiores e dúvidas frequentes aos servidores responsáveis pela fiscalização.

Rosa (2017) corrobora essa visão ao classificar tais contratos como de alta complexidade gestora, dada a natureza do objeto e a possibilidade de vigência estendida. O

autor ressalta que a execução contratual envolve eventos críticos como reequilíbrios, repactuações e movimentação de conta vinculada, que demandam qualificação técnica dos fiscais para a mitigação de riscos. Além disso, a alocação de mão de obra exige domínio da legislação trabalhista e monitoramento rigoroso da documentação funcional.

2.3 BASES LEGAIS E NORMATIVAS DA FISCALIZAÇÃO

Uma vez formalizado o contrato, espera-se que a execução do objeto observe estritamente o planejamento estipulado nos instrumentos convocatórios (Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência e Edital). Nesse contexto, atribui-se à Administração Pública o poder-dever de fiscalizar a avença. Tal prerrogativa decorre das cláusulas exorbitantes, características distintivas que conferem à Administração supremacia na relação contratual (FARIAS, 2022).

A Lei nº 14.133/2021 estabelece normas detalhadas para a contratação de serviços, incluindo a necessidade de fiscalização contínua, monitoramento do cumprimento contratual e responsabilização de gestores e fiscais (ALMEIDA, 2023).

O artigo 117 da Lei nº 14.133/2021 estabelece expressamente a obrigatoriedade da fiscalização contratual. Segundo o dispositivo, essa atividade não é uma faculdade discricionária da Administração, sendo a sua omissão qualificada como falta grave, conforme se observa a seguir:

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.

A Lei nº 14.133/2021, também traz inovações importantes no que se refere à fiscalização de contratos administrativos. Ao introduzir novos princípios, a lei esclarece de forma mais objetiva as atribuições do fiscal de contratos, reforçando o papel central dessa função para garantir a correta execução dos contratos.

Além da Lei nº 14.133/2021, a fiscalização contratual é regulada por normas internas da Administração, decretos e orientações dos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU, 2016; TCU, 2018). Essas normas definem a responsabilidade do fiscal, mecanismos de acompanhamento e instrumentos de controle, como relatórios, indicadores de desempenho e auditorias periódicas.

Conforme o artigo 39 da Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017, as atividades de gestão e fiscalização da execução contratual:

[...] são o conjunto de ações que tem por objetivo aferir o cumprimento dos resultados previstos pela Administração para os serviços contratados, verificar a regularidade das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como prestar apoio à instrução processual e o encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para a formalização dos procedimentos relativos à repactuação, alteração, reequilíbrio, prorrogação, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outras, com vista a assegurar o cumprimento das cláusulas avençadas e a solução de problemas relativos ao objeto (Brasil, 2017, p. 92).

Apesar dos avanços normativos, a prática da fiscalização apresenta desafios práticos, que vão desde a carência de pessoal capacitado até a complexidade documental exigida pela Instrução Normativa SEGES/MPDG nº 05/2017. A referida IN estabelece diretrizes rígidas para o acompanhamento dos contratos DEMO, exigindo que a fiscalização seja multidimensional: administrativa, técnica, setorial e pelo público usuário (BRASIL, 2017).

De acordo com os incisos I a V do artigo 40 da Instrução Normativa referida, a fiscalização pode ser técnica, administrativa, setorial e do público usuário. A fiscalização técnica, consiste na fiscalização do objeto *in loco*, de forma acompanhar o que foi pactuado em termos de qualidade e quantidade, dentre outras peculiaridades da execução. A fiscalização administrativa consiste na conferência da documentação e habilitação durante toda a execução do contrato, sendo essencial nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, para conferências das obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas; e ainda adimplência da contratada. Já a fiscalização setorial só é necessária quando a prestação dos serviços ocorrer em diversos setores distintos ou unidades descentralizadas do mesmo órgão. A fiscalização do público usuário, consiste em aferir os resultados da execução contratual de seus usuários, por meio da pesquisa de satisfação. Já ao gestor do contrato compreende a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual (BRASIL, 2017).

A IN 05/2017 ao separar as atividades de fiscalização, permite que o contrato seja acompanhado de forma integral em todos os aspectos, desde os aspectos técnicos empregados até ao resultado final do serviço, que é a satisfação do usuário dos serviços, permitindo que a Administração efetue o pagamento somente do serviço recebido, com a qualidade esperada.

Segundo Almeida (2023), a legislação moderna enfatiza a governança, a gestão orientada a resultados e a *accountability*, tornando a fiscalização um elemento estratégico da gestão pública. Segundo Bresser-Pereira (1998) e Secchi (2019), a fiscalização efetiva é um

componente da Administração Pública gerencial, voltada para resultados, eficiência e responsabilização dos gestores, sendo fundamental para garantir a qualidade e a continuidade dos serviços prestados.

2.4 FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS E SEUS DESAFIOS

A fiscalização de contratos consiste no conjunto de ações voltadas ao acompanhamento da execução, garantindo que as cláusulas contratuais sejam cumpridas e os objetivos do contrato atendidos (LOPES; MARRA, 2022; PIRES; OLIVEIRA, 2020). Segundo Santos et al. (2021), a fiscalização não é apenas um requisito legal, mas um mecanismo de governança voltado à entrega de resultados e mitigação de riscos.

Da mesma forma, Niebuhr (2024, p. 587) enfatiza: a fiscalização de contratos é fundamental para que a Administração Pública possa acompanhar a execução contratual, verificar o cumprimento das obrigações pactuadas e garantir a eficácia e transparência da gestão.

Os fiscais de contratos exercem papel estratégico, sendo responsáveis pelo acompanhamento da execução, registro de ocorrências, aplicação de sanções e elaboração de relatórios (LOPES; MARRA, 2022; SILVA, 2023). A efetividade da fiscalização está diretamente ligada à capacitação técnica, experiência prática e conhecimento jurídico do fiscal, bem como à clareza sobre suas atribuições (MOTA; MONTEIRO, 2023).

Zucoloto (2019, p.21) destaca que:

Fiscalizar esses serviços prestados por terceiros não é uma tarefa fácil, dado que a atividade de gestão e fiscalização exige dos servidores designados para a função o conhecimento de normativas, do objeto contratual, posturas, comportamentos, aptidões e experiência prática, que são essenciais para o exercício do ofício de maneira eficiente, eficaz e efetiva.

Segundo Barbosa et al. (2024), a contratação de serviços de caráter contínuo costuma envolver um elevado número de trabalhadores terceirizados, tornando a fiscalização e o cumprimento das normas trabalhistas uma tarefa complexa. O descumprimento dessas regras pode acarretar a responsabilização subsidiária da instituição, evidenciando a importância de uma fiscalização rigorosa. Para tanto, o fiscal designado deve deter sólido conhecimento técnico das legislações aplicáveis, bem como das áreas fiscal, trabalhista e orçamentária.

Para exercer a função de fiscal de contratos, além de capacitação constante, são requeridos dos fiscais habilidades e características pessoais e profissionais, como proatividade,

responsabilidade, confiança e comprometimento cabendo à administração incorporar uma cultura de fiscalização que propicie uma escolha assertiva dos agentes fiscalizadores (FARIAS, 2022).

Arruda (2020) argumenta que, apesar da importância crítica da fiscalização de contratos, persistem falhas significativas no processo de designação dos gestores e fiscais, os quais muitas vezes não possuem a estrutura, o conhecimento legal ou a *expertise* operacional para conduzir uma gestão eficiente. Segundo o autor, a designação de um servidor para esta função exige a prévia verificação de suas competências técnicas. Dada a relevância da atividade, torna-se imprescindível selecionar agentes eficientes e diligentes, cientes de que poderão ser responsabilizados pessoalmente por eventuais irregularidades cometidas no exercício da gestão e fiscalização contratual.

Em relação à designação dos fiscais, conforme consta no artigo 43 da IN 05/2017, o encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal. Sendo assim, deve-se expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso (PIRES; OLIVEIRA, 2020). Ainda, conforme a Instrução Normativa nº 05/2017, a fiscalização da execução contratual deve ser realizada de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercida por um único servidor ou por uma equipe.

Contudo, a literatura aponta a dificuldade do servidor em conciliar a função de fiscal com as demais atribuições de seu cargo de origem, como sendo um entrave significativo para gestão e fiscalização de contratos (MANTOVANI, 2019; NEVES, 2018; PIRES E OLIVEIRA, 2020).

Nesse contexto, Fenili (2018) aponta a segregação de funções como um mecanismo indispensável para mitigar riscos e garantir a governança contratual. Porém, na prática, é importante ressaltar que alguns órgãos ou entidades ainda enfrentam dificuldades para aplicar, de forma satisfatória, a completa separação das atividades de gestão e fiscalização. Isso pode ocorrer devido à estrutura organizacional em si ou à falta de recursos humanos (DÓRIA; LEITÃO; CARDOSO, 2021).

Santos et al. (2021), destaca que os obstáculos enfrentados na gestão e fiscalização de contratos decorrem, em grande parte, do fato de que tais atividades não integram a especificação oficial de nenhum cargo. Consequentemente, o servidor designado frequentemente carece do preparo técnico necessário, o que compromete a execução eficiente de suas atribuições.

Outros estudos indicam que a insuficiência de treinamento, sobrecarga de tarefas, documentação extensa e dificuldades de articulação intersetorial são fatores críticos que

impactam negativamente a eficiência da fiscalização, o que pode comprometer o controle contratual e aumentar riscos legais e trabalhistas (BARBOSA et al., 2024; KOCH; MAMANI, 2021; MOTA; MONTEIRO, 2023; PIRES; OLIVEIRA, 2020).

2.5 IMPACTO FINANCEIRO DOS CONTRATOS DE MÃO DE OBRA NO ORÇAMENTO DAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra representam uma parcela significativa dos gastos das universidades federais, afetando diretamente a disponibilidade de recursos orçamentários e a alocação para outras áreas estratégicas, como infraestrutura, pesquisa e ensino (BARBOSA et al., 2024; SILVA, 2023). Esses contratos envolvem não apenas salários e encargos trabalhistas, mas também benefícios, treinamentos e custos administrativos relacionados à gestão e fiscalização (ALMEIDA, 2023; FERREIRA; FERRARI, 2020).

Estudos apontam que a terceirização e a contratação de mão de obra exclusiva podem gerar custos elevados para o orçamento público, exigindo planejamento financeiro rigoroso e monitoramento contínuo para evitar desequilíbrios e comprometer a execução de outras políticas institucionais (MOTA; MONTEIRO, 2023; SANTOS et al., 2021). A fiscalização adequada desses contratos, além de garantir a execução correta, atua como mecanismo de controle de gastos, prevenindo pagamentos indevidos, fraudes e desperdício de recursos públicos (LOPES; MARRA, 2022; PIRES; OLIVEIRA, 2020).

A literatura também destaca que a transparência e o planejamento orçamentário integrado à gestão de contratos são essenciais para reduzir riscos financeiros e permitir decisões estratégicas mais eficientes. Universidades que implementam práticas estruturadas de controle contratual, com monitoramento de custos e análise de eficiência, conseguem equilibrar o orçamento e maximizar os resultados institucionais (ALMEIDA, 2023; SILVA, 2023).

Portanto, o impacto financeiro dos contratos de mão de obra na Administração Pública, especialmente em universidades federais, vai além dos custos diretos de pessoal, influenciando a sustentabilidade orçamentária, a priorização de recursos e a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

2.6 INSTRUMENTOS DE CONTROLE E GOVERNANÇA E O IMPACTO DA FISCALIZAÇÃO NA EFICIÊNCIA INSTITUCIONAL

Para garantir efetividade, os órgãos públicos utilizam diversos instrumentos de controle, como relatórios periódicos, planilhas de acompanhamento, indicadores de desempenho, auditorias internas e externas e sistemas informatizados (ALMEIDA, 2023; SANTOS et al., 2021). A governança contratual envolve, portanto, integração entre normas legais, processos administrativos e boas práticas de gestão, visando transparência, responsabilidade e resultados mensuráveis (MOTA; MONTEIRO, 2023).

A literatura especializada sugere que o aprimoramento da fiscalização contratual passa pelo fortalecimento institucional, capacitação contínua dos fiscais, padronização de procedimentos, uso de ferramentas tecnológicas para monitoramento e clareza nas atribuições de cada ator envolvido (JUSTEN FILHO, 2023; TCU, 2016). O alinhamento entre normas jurídicas, práticas administrativas e cultura organizacional é fundamental para garantir a execução eficiente dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, reduzir riscos legais e assegurar a entrega de resultados à sociedade (NIEBUHR, 2024; SECCHI, 2019).

Uma fiscalização bem estruturada contribui para a redução de riscos jurídicos e trabalhistas, melhoria da qualidade dos serviços prestados e otimização do uso de recursos públicos (BARBOSA et al., 2024; SANTOS et al., 2021). Estudos demonstram que a percepção dos fiscais e gestores sobre os desafios da fiscalização é essencial para identificar lacunas e aprimorar os processos de governança (PIRES; OLIVEIRA, 2020; SILVA, 2023).

A análise das práticas adotadas em universidades federais revela que a integração entre capacitação, instrumentos de controle e procedimentos padronizados é determinante para o sucesso da execução de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra (ALMEIDA, 2023; MOTA; MONTEIRO, 2023).

Dessa forma, o referencial teórico do presente estudo estabelece uma base para compreender os desafios enfrentados na fiscalização desses contratos na UFERSA e embasar a análise dos dados coletados por meio de questionários e pesquisa documental.

3 METODOLOGIA

3.1 ÁREA DE ESTUDO

O estudo foi realizado na Universidade Federal Rural do Semi Árido, uma Autarquia Federal vinculada ao Ministério da Educação, com autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didática pedagógica e disciplinar. A UFERSA é uma instituição federal de ensino superior sediada no município de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte. A universidade

é fruto da transformação da antiga Escola Superior de Agricultura de Mossoró (ESAM), fundada em 1967, tendo sua elevação ao status de universidade consolidada pela Lei nº 11.155, de 29 de julho de 2005.

3.2 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa caracteriza-se como de abordagem mista (quali-quantitativa), visto que além de se utilizar de dados quantitativos com a finalidade de dar suporte e agilidade a análise, procura compreender fenômenos da realidade baseados em informações fornecidas pelos próprios sujeitos envolvidos. Conforme destacam autores como Minayo (2014) e Creswell (2010), a pesquisa qualitativa permite aprofundar a análise de fenômenos sociais complexos, valorizando significados, interpretações e contextos institucionais, já a dimensão quantitativa busca medir opiniões e tendências através de instrumentos padronizados, garantindo que os resultados possam ser traduzidos em números e indicadores estatísticos (GIL, 2019).

Em relação aos objetivos, configura-se como descritiva, pois têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno, ou estabelecimento de relações entre variáveis. E exploratória, pois visa proporcionar maior familiaridade com o problema, permitindo a construção de hipóteses e o aprimoramento de ideias sobre os desafios nos processos de gestão e fiscalização (GIL, 2010).

E um estudo de caso, pois consiste em coletar e analisar informações sobre determinado grupo ou comunidade, com o objetivo de explicar, explorar ou descrever fenômenos atuais inseridos em seu próprio contexto, caracteriza-se por ser um estudo detalhado e exaustivo de poucos, ou mesmo de um único objeto, fornecendo conhecimentos profundos (GIL, 2010). Adota-se o estudo de caso, tendo como unidade de análise a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA) campus Mossoró, permitindo uma investigação aprofundada do fenômeno em seu contexto real, conforme preconiza Yin (2015).

Para a coleta de dados, utilizou-se a técnica de levantamento (*survey*), operacionalizada por meio de um questionário eletrônico (*Google Forms*), permitindo mapear a percepção dos servidores sobre os entraves na fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

3.3 COLETA DE DADOS, UNIVERSO AMOSTRAL E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS PARTICIPANTES

Os dados foram coletados por meio de aplicação de questionários, realizados com servidores que atuam de forma efetiva como gestores e fiscais (técnico, administrativo e setorial) de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFERSA, na condição de gestores e fiscais titulares. A escolha dessa técnica justifica-se por possibilitar maior flexibilidade na condução dos questionários, permitindo aos respondentes expor livremente suas percepções, ao mesmo tempo em que assegura a comparabilidade das informações obtidas.

A elaboração do questionário fundamentou-se na análise de instrumentos de coleta de dados utilizados em estudos correlatos, com destaque para as obras de Silva (2023), Farias (2022), Lima (2021), Kinczeski (2020) e Zuculoto (2019). A adaptação central do questionário residiu na transposição de questões originalmente abertas (entrevistas) para um formato majoritariamente fechado e quantificável. As perguntas estão relacionadas com: designação e aceitação da função, deveres, obrigações e responsabilidades, capacitação e conhecimentos técnicos, apoio institucional, estrutura organizacional, recursos tecnológicos e materiais, desafios, gargalos e riscos, além das perspectivas e sugestões de melhorias relativas à fiscalização de contratos DEMO na UFERSA.

Desta forma, foram realizados a aplicação de questionários com 33 questões, com perguntas fechadas (questões do tipo múltipla escolha, caixa de seleção ou escala Likert), elaborado pela ferramenta Google Forms e encaminhado via e-mail a todos os servidores que atuam em tais funções, buscando maior abrangência nas percepções. Ao todo foram identificados e convidados 19 servidores. O questionário foi disponibilizado no dia 05 de março de 2026 e encerrado no dia 13 de março de 2026, totalizando 13 respondentes.

Antes da aplicação definitiva do instrumento de coleta de dados, foi realizado um pré-teste, conforme recomendado por Gil (2019). O questionário preliminar foi submetido a um grupo de 3 servidores com perfil similar ao da população-alvo, com o objetivo de identificar possíveis erros e verificar a clareza dos enunciados, a adequação da linguagem técnica, tempo médio de preenchimento, entre outros elementos pertinentes para melhor adequação e validação do instrumento.

Com base nos feedbacks recebidos, foram realizados ajustes de redação para eliminar ambiguidades nas questões e correções na estrutura lógica do formulário eletrônico (*Google Forms*). Os dados obtidos nesta fase foram descartados e não compõem a análise final dos resultados.

Como técnica complementar, utilizou-se a pesquisa documental, envolvendo a análise de legislações, normativos internos, manuais de fiscalização, termos contratuais e relatórios administrativos, com o objetivo de contextualizar e triangularem-se os dados empíricos.

Efetuiu-se também o levantamento de informações junto a Divisão de Contratos (DICONTE), examinando-se o quantitativo de contratos administrativos vigentes com dedicação exclusiva de mão de obra, e seus respectivos membros da equipe de fiscalização (gestor, fiscal técnico, fiscal administrativo e fiscal setorial). No total, foram identificados 11 contratos administrativos vigentes com dedicação exclusiva de mão de obra e 24 funções de fiscalização, sendo ocupadas por 19 servidores distintos, que atuam de forma efetiva no campus da UFERSA Mossoró.

3.4 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DOS DADOS

Os dados obtidos por meio dos questionários foram analisados utilizando-se a Análise Descritiva e Interpretativa (GIL, 2019), que articula a análise descritiva dos dados coletados com uma interpretação profunda. Esse método permite transcender a simples tabulação estatística das variáveis, promovendo a conexão entre as evidências empíricas e a teoria, buscando compreender o sentido e as implicações dos desafios e obstáculos enfrentados na gestão e fiscalização contratual na UFERSA.

A sistematização proposta por Gil (2019), orienta a análise de dados através de três etapas fundamentais: (1) tratamento e tabulação dos dados; (2) análise estatística descritiva; e (3) interpretação e discussão dos resultados.

1. Tratamento e Tabulação: inicialmente, os dados coletados via *Google Forms* serão exportados para planilhas eletrônicas (formato .xlsx ou .csv). Nesta etapa, será realizada a limpeza da base de dados para identificar eventuais inconsistências, preenchimentos duplicados ou incompletos. Seguindo a orientação de Gil, os dados serão organizados em quadros e tabelas para facilitar a visualização inicial do comportamento das variáveis. Para o suporte tecnológico desta etapa, serão utilizados os softwares Microsoft Excel e Google Sheets, garantindo a precisão na organização das informações.

2. Análise Estatística Descritiva: considerando que o instrumento de coleta utiliza majoritariamente questões de múltipla escolha e escala *Likert*, a análise se concentrará na estatística descritiva. Serão calculadas as frequências absolutas e relativas (percentuais) para caracterizar a percepção quanto aos desafios e obstáculos da fiscalização.

3. Interpretação e Discussão (Inferência): a última etapa consiste na interpretação dos dados à luz do referencial teórico, momento em que, segundo Gil, o pesquisador busca um sentido mais amplo para as respostas, relacionando-as com o problema da pesquisa. Nesta fase, os achados estatísticos serão confrontados com a legislação vigente e com os autores basilares do estudo. O objetivo será verificar se os desafios apontados pelos fiscais da UFERSA

corroboram ou refutam a literatura sobre os desafios e obstáculos da gestão de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.

3.5 ASPECTOS ÉTICOS

A presente pesquisa pauta-se rigorosamente pelos preceitos éticos da investigação científica envolvendo seres humanos, garantindo o anonimato dos participantes, a confidencialidade das informações e a participação voluntária. No que tange à submissão ao sistema CEP/CONEP, o estudo fundamenta-se na Resolução CNS nº 510/2016, especificamente no Artigo 1º, parágrafo único, inciso I. O referido dispositivo prevê a dispensa de registro e avaliação pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) para pesquisas de opinião pública com participantes não identificados.

Embora envolva a participação de servidores públicos, o estudo classifica-se como de risco mínimo, uma vez que possui caráter estritamente técnico-profissional e organizacional. O objetivo central do estudo limita-se a diagnosticar desafios, obstáculos e perspectivas relacionados à gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFERSA. Dessa forma, a investigação não avalia aspectos pessoais, clínicos ou sensíveis da vida privada dos participantes, focando exclusivamente na identificação de gargalos institucionais e na melhoria da Administração Pública.

Para assegurar a integridade e o anonimato dos gestores e fiscais, foram adotadas salvaguardas rigorosas na estruturação do instrumento de coleta de dados (via *Google Forms*):

1. Anonimato na Configuração: A plataforma foi configurada para não coletar endereços de e-mail, nomes ou matrículas SIAPE, garantindo que nem mesmo o pesquisador tenha acesso à identidade dos respondentes.
2. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE): A participação é voluntária e condicionada ao aceite explícito de um TCLE digital, apresentado na primeira seção do formulário. Este documento esclarece os objetivos do estudo e garante o uso das informações estritamente para fins acadêmicos.
3. Natureza das Questões: O questionário é composto majoritariamente por perguntas fechadas, o que atua como uma camada adicional de proteção, padronizando as respostas e eliminando a possibilidade de identificação indireta por meio de relatos discursivos ou vícios de linguagem.

4. Tratamento de Dados: As informações serão analisadas de forma agregada e estatística, preservando o sigilo absoluto das fontes e evitando qualquer risco de constrangimento profissional ou retaliação institucional.

Como medida adicional de proteção aos participantes e garantia de anonimato, optou-se deliberadamente pela não inclusão de seção de perfil sociodemográfico (gênero, idade, tempo de serviço ou lotação específica) no instrumento de coleta de dados.

Essa decisão metodológica visa eliminar completamente os riscos de identificabilidade indireta, comuns em pesquisas institucionais onde o cruzamento de variáveis de perfil poderia levar ao reconhecimento do servidor. Dessa forma, o questionário foca exclusivamente no objeto de estudo — os processos, desafios e obstáculos da fiscalização —, assegurando que as respostas sejam desvinculadas de qualquer atributo pessoal ou funcional que possa individualizar o sujeito, reforçando o enquadramento na dispensa de análise ética prevista no Art. 1º, parágrafo único, inciso I da Resolução CNS nº 510/2016.

Por fim, no que concerne à etapa de pesquisa documental, ressalta-se que foram utilizados apenas dados secundários e documentos administrativos de domínio público, dispensando-se cuidados éticos adicionais relacionados à privacidade de sujeitos.

4 RESULTADO E DISCUSSÃO

Esta seção subdivide-se em duas etapas analíticas. Inicialmente, apresentam-se os dados decorrentes do levantamento secundário e da análise documental, os quais contextualizam a estrutura de fiscalização de contratos na UFERSA. Tal diagnóstico precede e fundamenta a análise dos dados primários, obtidos via questionário, que serão discutidos posteriormente.

4.1 PANORAMA DOS CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA NA UFERSA

A partir da análise documental realizada junto à Divisão de Contratos (DICONTE), identificaram-se 11 instrumentos contratuais vigentes no Campus Mossoró que operam sob o regime de dedicação exclusiva de mão de obra. As especificidades destes contratos estão detalhadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFERSA

Nº	Contrato	Objeto
1	38/2022	Serviços de manutenção predial preventiva e corretiva dos bens imóveis.
2	42/2022	Serviço continuado de técnico em saúde bucal.
3	58/2022	Serviço continuado de intérprete de libras.
4	23/2023	Serviços continuados de portaria.
5	40/2023	Serviços contínuos de vigilância patrimonial.
6	23/2024	Serviços continuados de condução de veículos oficiais.
7	20/2025	Serviços contínuos de limpeza, conservação e higienização predial.
8	25/2025	Serviço de locação de mão-de-obra de auxiliar de enfermagem.
9	33/2025	Serviços de limpeza externa, jardinagem e manejo de áreas verdes.
10	36/2025	Serviços contínuos de apoio técnico, administrativo e logístico.
11	48/2025	Serviço emergencial de mão de obra para as unidades produtivas

Fonte: Dados da pesquisa (2026)

Os referidos contratos mobilizam um contingente de 24 funções de fiscalização, ocupados por 19 servidores distintos, que desempenham as funções de gestores, fiscais setoriais, técnicos e administrativos conforme quadro 2.

Quadro 2 – Quantidade de servidores designados na UFERSA

Função	Quantidade de funções	Quantidade de servidores
Gestor	11	10
Fiscal Setorial	4	2
Fiscal Técnico	5	4
Fiscal Administrativo	4	3
TOTAL	24	19

Fonte: Dados da Pesquisa (2026)

Desta forma, observou-se uma concentração de atribuições, visto que cinco servidores atuam simultaneamente em múltiplos contratos. Embora Farias (2022) ressalte que não há um limite legal de contratos por servidor, o princípio da razoabilidade deve nortear a Administração. O cenário da UFERSA assemelha-se ao encontrado por Lima (2021) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN), onde 73,7% dos diretores afirmaram que a equipe disponibilizada para gerir/fiscalizar os contratos é

insuficiente. Essa escassez de capital humano compromete o dever institucional de prover uma equipe em número adequado para mitigar deficiências na fiscalização (MARINHO et al., 2018).

A análise revela, ainda, fragilidades na estrutura de fiscalização: em seis contratos, a gestão limita-se às figuras do gestor titular e substituto, os quais absorvem as demais competências fiscalizatórias. Apenas quatro contratos contam com a figura específica do fiscal administrativo, evidenciando que a segregação de funções, preconizada pela Lei nº 14.133/2021, é aplicada de forma incipiente na instituição. Os contratos de manutenção predial, limpeza e conservação predial e limpeza externa e jardinagem destacam-se como os únicos a contemplar o quadro completo de fiscalização (gestor e fiscais setorial, técnico e administrativo). Essa configuração parece estar associada à maior complexidade e ao elevado quantitativo de postos de trabalho envolvidos nessas atividades.

Essa realidade de "indefinição de atribuições" é corroborada por Kinczeski (2020) na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde os respondentes indicaram que os fiscais acumulam tarefas técnicas e administrativas com tomadas de decisão típicas da gestão. Contudo, conforme pontuam Dória, Leitão e Cardoso (2021), a dificuldade em implementar a separação rigorosa de atividades de gestão e fiscalização é um desafio comum em órgãos públicos, frequentemente derivado de limitações estruturais ou da escassez de capital humano.

Atualmente, o fluxo de designação de fiscais na UFERSA concentra-se na indicação direta pela chefia da unidade demandante, restringindo-se aos servidores nela lotados. Nota-se uma centralização administrativa significativa: dos 11 contratos analisados, cinco estão vinculados exclusivamente à Superintendência de Infraestrutura (SIN). O exame do histórico de portarias de nomeação revela baixa rotatividade, com a reiteração sistemática dos mesmos servidores para as funções de fiscalização. Segundo Farias (2022), essa reiteração sistemática dos mesmos nomes reforça a percepção equivocada de que a fiscalização é uma atribuição intrínseca a determinados setores ou indivíduos, ignorando os demais atributos como capacitação, disponibilidade e familiaridade com o objeto.

No que tange ao suporte institucional, a universidade dispõe de um Manual de Fiscalização de Contratos, originalmente elaborado em 2017 e atualizado em 2025, diferente da realidade observada por Lima (2021) e Kinczeski (2020). O documento fornece diretrizes procedimentais e modelos documentais indispensáveis à gestão. Ao início de cada designação, os fiscais recebem um kit instrutivo via correio eletrônico, contendo: Cópia do contrato e do Termo de Referência; Manual de Fiscalização; Portaria de designação e Nota de Empenho.

A literatura é unânime ao afirmar que manuais são essenciais para padronizar procedimentos, evitar o "mero atesto" burocrático e conferir segurança jurídica aos agentes (MANTOVANI, 2019; PIRES, 2020;).

Ademais, observou-se na UFERSA a integração do fiscal na equipe de planejamento da contratação, prática alinhada às diretrizes da nova Lei de Licitações, visando garantir a exequibilidade do objeto e a eficiência na fiscalização posterior. Contudo, em outros locais há uma divergência entre a norma e a prática: enquanto Lima (2021) aponta alta participação (68,5%), dados de Silva (2023) sugerem que a maioria dos servidores ainda não atua efetivamente nessa etapa, perdendo-se a oportunidade de garantir maior exequibilidade ao objeto desde o nascedouro.

Dando continuidade à análise, apresentam-se a seguir os resultados obtidos por meio da aplicação do questionário junto aos gestores e fiscais de contratos da UFERSA. Para fins de organização e clareza analítica, os achados estão segmentados conforme os blocos temáticos de perguntas definidos no instrumento de coleta.

Tais dados serão confrontados com a literatura base do estudo, as diretrizes da Lei nº 14.133/2021 e a doutrina administrativa contemporânea, permitindo uma compreensão holística do fenômeno estudado.

4.2 DESIGNAÇÃO E ACEITAÇÃO DA FUNÇÃO

O processo de designação dos fiscais de contratos na UFERSA reflete uma prática administrativa pautada na verticalidade, onde a vontade da administração se sobrepõe à preparação ou interesse do servidor. Os dados coletados indicam que a maioria dos respondentes foi designada sem um processo de consulta formal, sendo que 30,8% receberam a portaria como um ato de ofício sem consulta prévia, 30,8% foram consultados extraoficialmente e outros 23,1% foram apenas comunicados da decisão. Somente 15,4% passaram por consulta oficial prévia.

Essa dinâmica evidencia o "poder-dever" da Administração Pública discutido por Farias (2022), onde a fiscalização é tratada como um encargo obrigatório e inerente ao cargo ocupado. Esse cenário também corrobora com o que Marinho et al. (2018) define como "designação compulsória", um fator que pode gerar insegurança e desmotivação do agente. Conforme aponta Farias (2022), o Art.41 da IN 05/2017 SEGES/MPDG exige a cientificação prévia e expressa do servidor sobre suas atribuições antes da formalização do ato, visando garantir a transparência e o preparo mínimo para o encargo.

Quanto aos critérios para a escolha do fiscal na UFERSA, o fator predominante citado por 53,8% dos servidores, foi a mera localização física ou lotação no setor onde o serviço é prestado, o que sugere que a proximidade geográfica prevalece sobre a competência técnica no momento da indicação. Outro fator indicado foi a escassez de pessoal no setor com 23,1% e apenas 23,1% afirmaram que a escolha foi realizada por afinidade e competência técnica.

Essa prevalência da proximidade geográfica sobre a competência técnica também foi identificada por Kinczeski (2020) na UFSC, onde a localização física obteve 45% das respostas. No entanto, o estudo na UFSC revelou um dado ainda mais alarmante: em 57% dos casos, o critério principal foi a inexistência de outro servidor para exercer a função. Como conclui Kinczeski (2020), a predominância desses critérios revela que as dificuldades estruturais de pessoal acabam se sobrepondo aos requisitos técnicos e ao domínio da legislação, comprometendo a busca pela qualidade na gestão pública.

Como consequência direta de uma designação impositiva e baseada em critérios circunstanciais, o sentimento de receio é expressivo: 38,5% dos fiscais aceitaram a função com insegurança, temendo as responsabilidades civis e administrativas e outros 30,8% aceitaram apenas por obrigação funcional, sem interesse na atividade. Apenas 23,1% aceitaram a função com tranquilidade.

Este comportamento é assemelhado ao encontrado por Pires e Oliveira (2020) na Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ), onde 54,5% dos fiscais aceitaram o encargo com medo ou receio. O temor relatado pelos servidores é legitimado pela doutrina de Justen Filho (2023) e Lopes e Marra (2022), que destacam o rigor da responsabilização pessoal do agente público perante órgãos de controle.

Em um cenário de serviços terceirizados complexos, a escolha do fiscal não deve ser um ato meramente burocrático; as organizações precisam observar variáveis de perfil e afinidade para mitigar riscos de fiscalizações ineficientes e possíveis passivos trabalhistas ou danos ao patrimônio público (PIRES E OLIVEIRA, 2020).

4.3 DEVERES, OBRIGAÇÕES E RESPONSABILIDADES

A realidade operacional dos fiscais na UFERSA é marcada por um conflito crônico de atribuições que compromete o princípio da eficiência. A pesquisa revelou que 76,9% dos servidores acumulam a fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra com a gestão de outros tipos de contratos e com as atividades ordinárias de seus cargos efetivos. Esse acúmulo gera algum estado de sobrecarga para 69,3% da amostra variando entre níveis

leves (38,5%), moderados (23,1%) e altos (7,7%), porém, 30,8% conseguem conciliar tranquilamente o acúmulo de funções.

Essa percepção de sobrecarga na UFERSA encontra eco em diversas outras Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). Na UFSC, Kinczeski (2020) identificou que 74% dos fiscais se sentem sobrecarregados, enquanto no IFRN esse índice alcança 77,9% (LIMA, 2021). O cenário é ainda mais agudo na Universidade Federal de Lavras (UFLA) e na UFSJ, onde Pires e Oliveira (2020) verificaram que, respectivamente, 58,3% e 45,5% dos fiscais se sentem "muito sobrecarregados". De acordo com Farias (2022), ao designar um fiscal, a Administração deve ponderar não apenas a competência técnica, mas a real capacidade do servidor de conciliar o novo encargo com suas funções preexistentes, sob o risco de inviabilizar o acompanhamento adequado.

Esse cenário de "dupla jornada" faz com que a qualidade da fiscalização seja impactada e perca o caráter de prioridade; para 46,2% dos respondentes da UFERSA, o acompanhamento do contrato fica frequentemente em segundo plano em relação às demandas ordinárias do setor. Tal achado valida as críticas de Silva (2023) e Barbosa et al. (2024), que apontam o acúmulo de funções como o principal gargalo nas IFES, transformando a fiscalização em uma atividade meramente formal ou reativa.

Silva (2023) adverte que a sobrecarga é o principal catalisador da *culpa in vigilando*. Quando o fiscal é compelido a dividir sua atenção, a vigilância torna-se deficiente, distanciando-se do modelo preventivo idealizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2016).

Considerando a complexidade da legislação e a responsabilidade exigida para exercer a função, 61,5% afirmaram estar razoavelmente preparados e seguros para atuarem como fiscal/gestor, 23,1% sentem-se bem preparados, recorrendo a auxílio em apenas casos excepcionais e 15,4% sente-se pouco preparados, com dúvidas rotineiras e inseguro para tomar decisões. Essa baixa taxa de boa aptidão (próxima aos 21% encontrados por Kinczeski em 2020) é preocupante diante da vultosidade dos recursos públicos envolvidos e da responsabilidade jurídica do encargo.

Por fim, em relação ao nível de comprometimento e envolvimento da equipe de fiscalização na UFERSA, 30,8% afirmaram que o nível é baixo (poucos servidores se envolvem, recaindo em apenas um ou dois indivíduos) e outros 30,8% que o nível é médio (há colaboração pontual, mas falta proatividade da maioria). Embora 38,5% vejam um nível alto de colaboração, o baixo engajamento de uma parcela considerável corrobora os achados de Lima (2021) no IFRN, onde a falta de envolvimento da equipe foi citada como um dos mais sérios

entraves à gestão contratual. Onde falta proatividade coletiva, a fiscalização torna-se vulnerável, sobrecarregando ainda mais os poucos servidores que tentam exercer a função com rigor.

4.4 CAPACITAÇÃO E CONHECIMENTOS TÉCNICOS

No que tange à dimensão técnica, observa-se na UFERSA um descompasso entre a investidora na função e a preparação necessária para exercê-la. Embora 61,5% dos servidores afirmem possuir algum nível de preparo devido a sua formação acadêmica, 76,9% consideram alto o nível de complexidade das atividades de gestão e fiscalização de contratos. Esse cenário corrobora a percepção de Kinczeski (2020) na UFSC e de Mota e Monteiro (2022) no Instituto Federal Norte de Minas Gerais (IFNMG), onde os sujeitos consideram a função de alta complexidade.

Como aponta Justen Filho (2023), os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra exigem que o fiscal atue com rigor de auditor trabalhista, tarefa para a qual a maioria não foi tecnicamente preparada. Os achados reforçam o que a teoria já previa, ou seja, que essas atividades são complexas e por isso, exigem investimentos em capacitação e treinamento dos envolvidos para se obter qualidade em suas rotinas.

Um dos achados mais críticos da pesquisa revela que o processo de capacitação na UFERSA é, muitas vezes, inexistente ou tardio: 46,2% dos fiscais nunca participaram de cursos específicos e outros 46,2% realizaram treinamentos apenas após o início das atividades. Esse fenômeno de "capacitação tardia" é sistêmico em outras IFES, como demonstrado por Lima (2021) no IFRN, onde 52,3% dos servidores só se capacitaram após assumirem o encargo. Na mesma linha na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Silva (2023) aponta que para 75% dos pesquisados em sua amostra, não foram proporcionados treinamentos no momento da designação.

A ausência de capacitação prévia é apontada pela literatura como um fator de risco elevado (KINCZESKI, 2020; LIMA, 2021; PIRES, 2020). Entre os fiscais da UFERSA que não receberam treinamento, 33,3% admitem que a falta de treinamento prejudica significativamente sua atuação e outros 50% que prejudica parcialmente, compensando com leitura autônoma e prática. Barbosa et al. (2024), ao analisarem a realidade da UFCG, reforçam que essa lacuna técnica contribui para uma fiscalização superficial, elevando o risco de irregularidades que seriam evitáveis com um acompanhamento mais aprofundado.

Na falta de políticas de formação, o aprendizado na UFERSA ocorre majoritariamente pelo acúmulo de experiência prática, o que Mota e Monteiro (2022) e Zucoloto (2019) classificam como um risco institucional elevado. Embora a experiência prática seja considerada essencial para 80,7% dos gestores (ZUCULOTO, 2019), a sua adoção como única via de aprendizado em contratos DEMO — que envolvem cálculos complexos de encargos e planilhas de custos — expõe o fiscal a erros críticos e insegurança jurídica.

Além disso, a qualidade dos treinamentos oferecidos é questionada. Na UFERSA, apenas 8,3% dos capacitados consideraram a metodologia dos cursos suficiente para deixá-los aptos. Esse dado dialoga com os achados de Zucoloto (2019), onde 38% dos participantes afirmaram que as capacitações foram apenas "parcialmente suficientes". Tal insuficiência metodológica e a ausência de uma política de formação contínua fere as diretrizes de governança da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

Ao serem questionados sobre as competências essenciais para a função, os servidores da UFERSA destacaram a organização e o controle administrativo (92,3%), o conhecimento da legislação (76,9%) e o conhecimento técnico do objeto (46,2%). Esses resultados estão alinhados com a figura do fiscal ideal traçada por Farias (2022) e Zucoloto (2019), que além do conhecimento técnico e legal, exigem características comportamentais como proatividade, responsabilidade e confiabilidade.

4.5 APOIO INSTITUCIONAL, ESTRUTURA ORGANIZACIONAL, RECURSOS TECNOLÓGICOS E MATERIAIS.

A infraestrutura tecnológica voltada à gestão de contratos na UFERSA apresenta-se como um gargalo operacional, não sendo bem avaliada por 69,3% dos servidores (46,2% consideram-na "no limite" e 23,1% "insuficiente"). Este cenário sugere que as fragilidades na fiscalização podem residir nas ferramentas disponibilizadas e não necessariamente na competência do componente humano. Conforme observado por Barbosa et al. (2024) na Universidade Federal de Campina Grande (UFCG), a ausência de softwares de gestão e o excesso de trabalho manual elevam as chances de erros e reduzem a eficiência. Pires (2020) reforça que sistemas de informática integrados são vitais para proporcionar celeridade e transparência ao processo, enquanto Quirino (2023) aponta que o uso de tecnologias avançadas facilitaria o monitoramento em tempo real da execução contratual.

No que tange ao suporte oferecido pela Administração, embora 53,8% dos fiscais o considerem adequado, uma parcela significativa (30,8%) critica a lentidão e o excesso de

burocracia no atendimento. Esse dado contrasta com os achados de Farias (2022), em que fiscais geralmente relatam satisfação na resolução de dúvidas.

A comunicação interna entre fiscais, gestores e a alta administração é considerada eficiente por 38,5% dos respondentes, enquanto, 23,1% consideram pouco eficiente e ainda 38,5% consideram regular ou neutra, sendo um fator que, pode agravar o isolamento técnico de uma parcela de servidores na UFERSA.

De acordo com Lima (2021) e Kinczeski (2020), falhas na comunicação fragilizam a atuação do fiscal em momentos críticos, como na aplicação de glosas ou sanções. Pereira (2017) e Rocha e Melo (2018) advertem que uma comunicação fragmentada e não institucionalizada impede que o servidor saiba a quem recorrer diante de intercorrências, elevando os custos das contratações devido à recorrência de erros. Para Daher (2018), essa deficiência comunicacional é frequentemente fruto da ausência de fluxos processuais previamente definidos e padronizados.

A autonomia para a tomada de decisões é outro ponto de tensão. Enquanto 46,1% dos fiscais na UFERSA gozam de autonomia total — índice inferior aos 82% (soma de "sempre" e "na maioria das vezes") encontrados por Zuculoto (2019) —, cerca de 30,8% relatam possuir autonomia limitada, com decisões de instâncias superiores sobrepondo-se ao parecer técnico. Outros 23,1% autonomia parcial, pois sofrem pressões ocasionais para flexibilizar exigências. Essa submissão do saber técnico a conveniências administrativas desencoraja posturas assertivas e dificulta a fiscalização "preventiva e concomitante" defendida por Justen Filho (2023), tornando o fiscal menos incisivo diante de falhas da contratada.

Por fim, embora 53,9% dos respondentes reconheçam a existência de normatização interna na UFERSA, há uma crítica contundente à qualidade desses instrumentos: 61,5% avaliam que os documentos orientadores são insuficientes ou pouco esclarecedores. Especialmente em rubricas sensíveis que exigem alta especialização, os manuais gerais não suprem as necessidades práticas.

Essa carência de suporte normativo efetivo também foi diagnosticada por Lima (2021) no IFRN, onde a ausência de manuais claros gerou difusão de entendimentos e prejudicou a otimização do acompanhamento contratual. A insuficiência de diretrizes padronizadas, portanto, não é apenas uma lacuna documental, mas um fator que compromete a segurança jurídica do fiscal e a uniformidade das decisões administrativas dentro da instituição.

4.6 DESAFIOS, GARGALOS E RISCOS

Os principais obstáculos enfrentados no cotidiano dos fiscais da UFERSA revelam que o receio de apontamentos e a responsabilização pelos órgãos de controle (76,9%) e a dificuldade técnica de conferir cálculos trabalhistas e previdenciários (53,8%) são os maiores geradores de insegurança e estresse no exercício da função. Os descumprimentos contratuais por parte da empresa contratada (69,2%), a falta de capacitação/treinamento (46,2%) e o excesso de burocracias/documentação (46,2%) são as principais dificuldades enfrentadas para fiscalização efetiva na UFERSA.

Estes achados guardam estrita relação com o estudo de Farias (2022), que aponta a atuação deficiente do preposto e a falha na comunicação entre fiscal e empresa como pontos críticos. A dificuldade no cumprimento de prazos e na entrega de materiais por parte das contratadas também é um entrave recorrente, corroborado por Zuculoto (2019), onde 48,7% dos fiscais relataram passar frequentemente por contratempos na comunicação com os representantes das empresas.

As áreas de maior criticidade na UFERSA são a gestão contratual e a fiscalização administrativa, ambas apontadas por 53,8% dos servidores como os pontos onde se sentem mais vulneráveis. Esse dado é superior ao encontrado por Kinczeski (2020) na UFSC, onde 42,6% dos respondentes identificaram a gestão contratual como área crítica. A gravidade do problema é evidenciada pelo fato de que, em ambos os contextos, apenas uma parcela ínfima dos servidores acredita que não existam áreas críticas no processo.

Existe um claro "medo da caneta" motivado pelo receio de sanções dos órgãos de controle, fator citado por 69,2% da amostra e amplamente discutido por Mota e Monteiro (2022). Esse clima de insegurança é alimentado pela ineficiência das empresas contratadas, enfrentada frequentemente por 38,5% dos fiscais da UFERSA. Zuculoto (2019) destaca que, quando a contratada é inexperiente ou desconhece os ritos da Administração Pública, a demanda sobre o fiscal aumenta exponencialmente, exigindo uma proatividade que o servidor, já sobrecarregado, muitas vezes não consegue exercer plenamente (SANTOS et al., 2021). Para os gestores e fiscais, o "fator externo/empresa" é o que possui maior impacto negativo, superando inclusive as limitações institucionais internas da UFERSA.

Um dado alarmante refere-se ao conhecimento dos riscos inerentes à função: 46,2% dos fiscais da UFERSA possuem conhecimento "baixo" sobre as eventuais sanções pessoais, e apenas 15,4% possuem conhecimento pleno. Esse desconhecimento não é exclusividade da instituição; Lima (2021) aponta que apenas 38,6% dos fiscais do IFRN conhecem integralmente as consequências institucionais e pessoais de uma falha de gestão.

Para 77% dos servidores da UFERSA, o receio de sofrer sanções administrativas, penais ou civis compromete de alguma forma a agilidade e a segurança na tomada de decisões. Como adverte Pires (2020), a maioria das falhas na fiscalização decorre do desconhecimento da legislação, o que pode resultar em responsabilidade civil do agente e prejuízos ao erário. Assim, a sensação de vulnerabilidade jurídica atua como um elemento paralisante: o fiscal, temendo a responsabilização por atos que não domina tecnicamente, tende a adotar posturas excessivamente cautelosas ou meramente burocráticas, distanciando-se da fiscalização eficiente e proativa esperada pelos órgãos de controle.

4.7 PERSPECTIVAS E SUGESTÕES DE MELHORIAS

As perspectivas para o futuro da fiscalização na UFERSA indicam uma demanda urgente por profissionalização e reconhecimento formal da função. Embora 53,8% dos servidores tenham percebido avanços significativos na estrutura de fiscalização recentemente, os que notaram melhorias as atribuem majoritariamente ao acúmulo de experiência prática ("aprender fazendo"), à troca de saberes entre pares e à melhoria na clareza da redação de contratos e aditivos. Esse amadurecimento "orgânico" reforça a necessidade de a instituição converter o esforço individual em melhorias estruturais.

Entre as medidas prioritárias para aprimorar a fiscalização na UFERSA, destacam-se a informatização por meio de sistemas integrados (69,2%), a criação de um setor centralizado ou equipe de apoio técnico especializado (69,2%) e de um programa contínuo de capacitação (46,2%). A demanda por sistemas que unifiquem as etapas de gestão é corroborada por Pires (2020), que vê na tecnologia um requisito para a celeridade e eficiência. Zuculoto (2019) reforça essa carência ao notar que, em muitas IFES, ferramentas de controle eletrônico são inexistentes ou raramente disponíveis, dificultando o subsídio técnico aos fiscais.

A criação de uma unidade central de apoio é outra convergência forte na literatura. Na UFSC, Kinczeski (2020) defende que o setor administrativo dos contratos — que exige alto conhecimento tributário e previdenciário — deve ser centralizado para padronizar processos. No IFRN, 82,7% dos agentes consideram imprescindível um setor sistêmico que forneça liderança e coordenação (LIMA, 2021). Como observa Farias (2022), na ausência de tal setor, os fiscais recorrem a buscas informais na internet ou grupos de mensagens, o que gera uma "gama de procedimentos diferentes para situações semelhantes", ferindo o princípio da padronização.

Como soluções para o encargo extra da função de fiscal, os servidores sugerem a instituição de incentivos financeiros ou funções gratificadas (76,9%), pontuação extra para progressão na carreira (69,2%), proteção jurídica institucional (53,8%), 38,5% capacitação privilegiada e 30,8% redistribuição da carga horária com a institucionalização de um tempo dedicado exclusivamente à fiscalização. Tais propostas alinham-se à Administração Pública Gerencial e à Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), que foca na segregação de funções e na gestão por competências.

A ideia de uma "política motivacional" também aparece em Silva (2023), onde se propõe compensar o fiscal por meio de prioridade em licenças ou outros benefícios inerentes ao cargo, como forma de mitigar o desgaste da função extra. Além disso, a demanda por um "banco de fiscais habilitados" e por tempo dedicado exclusivamente à função (30,8% na UFERSA) revela o desejo por um modelo que desonere o servidor de suas atividades ordinárias para que ele possa exercer a fiscalização com a profundidade necessária.

A capacitação contínua permanece no cerne das aspirações dos servidores: 46,2% dos respondentes da UFERSA a listam como prioridade. Esse dado é validado por Zuculoto (2019), em que 94,8% dos servidores consideram o treinamento essencial para a atualização frente às novas legislações. Como sintetiza Silva (2023), o alinhamento do objeto contratual com a formação do gestor e a oferta de treinamentos específicos são os pilares para transformar a fiscalização de uma tarefa impositiva em uma atividade profissional e segura.

Em suma, os achados evidenciam que o caminho para uma fiscalização efetiva na UFERSA exige uma transição do modelo atual, para um modelo Centralizado/Profissional (equipe exclusiva), apoiado por tecnologia e suporte jurídico especializado e uma estrutura de incentivos que reconheça a complexidade e a responsabilidade do encargo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa buscou investigar os desafios e perspectivas da fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da UFERSA. As evidências empíricas obtidas ao longo desta investigação permitem concluir que a gestão e a fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra na UFERSA se encontram em um estágio intermediário de maturidade institucional, caracterizado por avanços normativos e procedimentais relevantes, mas ainda permeado por fragilidades estruturais, operacionais e formativas que limitam a plena efetividade do controle contratual.

De um lado, identificam-se aspectos positivos que denotam alinhamento parcial às diretrizes contemporâneas da administração pública, especialmente à luz da Lei nº 14.133/2021. Destacam-se a existência de manual de fiscalização atualizado, a disponibilização de documentação orientadora aos fiscais no momento da designação e a participação destes na fase de planejamento das contratações, o que evidencia uma preocupação institucional com a melhoria da governança e com a exequibilidade dos objetos contratados. Tais iniciativas contribuem para a padronização de procedimentos e para a mitigação de riscos, aproximando a instituição das boas práticas recomendadas pela literatura especializada.

Entretanto, os resultados revelam que tais avanços não são suficientes para superar entraves históricos e estruturais. A concentração de atribuições em um número reduzido de servidores, o acúmulo de funções e a insuficiência de equipes dedicadas comprometem diretamente o princípio da eficiência administrativa. A ausência de uma segregação clara e sistemática de funções, conforme preconizado pela legislação vigente, e a recorrente sobreposição entre atividades de gestão e fiscalização fragilizam o controle interno e ampliam o risco de falhas na execução contratual.

Adicionalmente, o processo de designação dos fiscais, predominantemente impositivo e baseado em critérios circunstanciais — como a lotação do servidor —, demonstra desalinhamento com o modelo de gestão por competências. Tal prática, aliada à escassez de capacitação prévia e à predominância de treinamentos tardios ou insuficientes, contribui para a insegurança dos agentes públicos, reforçando uma cultura de atuação reativa e burocrática, em detrimento de uma fiscalização preventiva e orientada a resultados.

Outro ponto crítico refere-se à infraestrutura de apoio institucional. A limitação de ferramentas tecnológicas adequadas, a percepção de suporte administrativo apenas moderado e as falhas na comunicação interna configuram um ambiente que dificulta a atuação eficiente dos fiscais. Soma-se a isso a insegurança jurídica percebida pelos servidores, evidenciada pelo receio de responsabilização pessoal e pelo baixo nível de conhecimento acerca dos riscos inerentes à função, fatores que tendem a inibir a tomada de decisões assertivas.

No que tange aos desafios operacionais, destacam-se a complexidade dos contratos DEMO — especialmente no que se refere à conferência de encargos trabalhistas e previdenciários —, a atuação por vezes deficiente das empresas contratadas e o excesso de burocracia. Esses elementos, combinados, intensificam a sobrecarga dos fiscais e reforçam a percepção de vulnerabilidade no exercício da função.

Diante desse cenário, conclui-se que a UFERSA necessita avançar de um modelo predominantemente reativo e descentralizado para uma abordagem mais estratégica,

estruturada e profissionalizada da gestão contratual. As sugestões apresentadas pelos próprios servidores convergem para esse direcionamento, destacando a necessidade de criação de uma unidade central de apoio técnico especializado, a implementação de sistemas informatizados integrados, o fortalecimento de políticas contínuas de capacitação e a adoção de mecanismos de reconhecimento e valorização da função de fiscal.

Por fim, ressalta-se que o aprimoramento da fiscalização contratual não depende exclusivamente do esforço individual dos servidores, mas requer um compromisso institucional com a alocação adequada de recursos, a definição clara de papéis e responsabilidades e o fortalecimento da governança pública. Somente por meio dessa reestruturação será possível assegurar maior eficiência, segurança jurídica e efetividade na gestão dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, contribuindo para a proteção do interesse público e para a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Como limitações do estudo, aponta-se o tamanho da amostra, embora representativa do universo de fiscais da unidade pesquisada, não permite análises estatísticas de larga escala. O estudo concentrou-se em uma única instituição — a UFERSA, especificamente no Campus Mossoró —, o que limita a generalização dos achados para outras IFES ou órgãos da Administração Pública com estruturas e contextos distintos. Sugerindo-se para pesquisas futuras a expansão da análise para outros campi ou a realização de estudos comparativos entre diferentes IFES, ou ainda a inclusão de outros sujeitos na pesquisa. Por fim, a natureza transversal da coleta de dados reflete um cenário específico de transição legislativa (Lei nº 14.133/2021), podendo sofrer variações à medida que os novos processos de governança e segregação de funções forem plenamente amadurecidos e institucionalizados pela universidade.

No que se refere às contribuições práticas, o presente estudo oferece subsídios relevantes para o aprimoramento da gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito da Administração Pública. Ao evidenciar fragilidades como a sobrecarga de funções, a ausência de segregação adequada de responsabilidades e a insuficiência de capacitação, a pesquisa contribui para a tomada de decisões gerenciais mais assertivas, orientadas à profissionalização da função de fiscal. Além disso, as sugestões apresentadas — como a criação de unidades de apoio técnico, a implementação de sistemas informatizados e o fortalecimento de políticas de capacitação contínua — podem auxiliar gestores públicos na estruturação de modelos mais eficientes, seguros e alinhados às diretrizes da legislação vigente.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. L. Fiscalização contratual na Lei nº 14.133/2021: governança e resultado na execução de contratos administrativos. **Revista do TCU**, v. 150, n. 150, p. 85-111, 2023.

ARRUDA, C. C. **Os fatores de riscos na gestão de contratos de serviços terceirizados estudo de caso em uma universidade pública federal**. 2020. 97 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública), Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2020. Disponível em: <<https://attena.ufpe.br/bitstream/123456789/37985/1/DISSERTA%c3%87%c3%83O%20Charlene%20Cristiane%20de%20Arruda.pdf>>. Acesso em: 26 dez. 2025.

BARBOSA, R. F.; LIMA, T. C.; BRITO, G. K. L.; MARQUES, J. F. S.; LUCAS, O. G.; NETO, A. F. S.; SILVA, A. N. Fiscalização de contratos nas instituições federais de ensino superior: desafios e perspectivas na gestão contratual. **Revista Foco**, v. 17, n. 12, p. 01-19, 2024. DOI: 10.54751/revistafoco.v17n12-033.

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. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em:

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/14133.htm>.

BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016**. Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. *Diário Oficial da União*: Seção 1, Brasília, DF, p. 44-46, 24 maio 2016. Disponível em: <https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html>

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de 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: 2017. Disponível em: <<https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Texto para Discussão. ENAP, Brasília, v. 9, out. 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

DAHER, E. P. **Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão e fiscalização de contratos de serviços aplicados ao Instituto Nacional de Câncer José Alencar Gomes da Silva (INCA)**. 2016. 246 f. Dissertação (Mestrado em Profissional em Gestão e Estratégia) -

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <<https://rima.ufrrj.br/jspui/handle/20.500.14407/15271>>. Acesso em: 13 mar. 2026.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Ed. Forense Ltda, 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

DÓRIA, A. S.; LEITÃO, G. M. Q.; CARDOSO, L. O. **Gestão e fiscalização de contratos**. Curitiba: Sollicita, 2021. E-book. Disponível em: <<https://periodicos.sollicita.com.br/Ebook/24>>. Acesso em: 02 jan. 2026.

FARIAS, C. P. S. de. **Fiscalização de contratos terceirizados com dedicação exclusiva de mão de obra**: análise do processo no IFRN campus Ipanguaçu. 2022. 110 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública), Universidade Federal Rural do Semi-Árido, Mossoró, 2022. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFER_3435cd9d8365d748e09fab038ef9d62a>. Acesso em: 26 dez. 2025.

FENILI, R. **Governança em aquisições públicas**: teoria e prática. Niterói: Impetus, 2018.

FERREIRA, V. O.; FERRARI, C. A terceirização na administração pública sob o prisma do decreto 9.507/2018. **Revista Científica da FAMINAS**, v. 15, n. 1, p. 101-115, 2020.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei 14.133/2021. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

KINCZESKI, G. N. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados de instituições públicas federais**. 2020. 221 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/216603/PPAU0220-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 26 dez. 2025.

KOCH, T. C.; MAMANI, H. A. Terceirização na administração pública: considerações para o estudo do caso da Universidade Federal Fluminense. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 18, p. 123-150, 2021. DOI: 10.12957/cdf.2020.58492.

LIMA, L. V. A. **Contratos administrativos: um estudo sobre o processo de gestão e fiscalização dos serviços continuados no IFRN**. 2021. 188 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública), Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/33066/1/Contratosadministrativosestudo_Lima_2021.pdf>. Acesso em: 26 dez. 2025.

LOPES, J. V. S.; MARRA, N. C. A fiscalização nos contratos administrativos. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 10, p. 4452-4465, 2022. DOI: 10.51891/rease.v8i10.7602.

MANTOVANI, G. V. dos S. **Fiscalização administrativa de contratos terceirizados no HU-UFGD**. 2019. 79 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública), Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/937>. Acesso em: 02 jan. 2026.

MARINHO, R.C. P.; ANDRADE, E. P.; MARINHO, C. R. P.; MOTTA, E. F. R. O. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018. Disponível em: < <https://www.gestaoeproducao.com/article/10.1590/0104-530X1595-18/pdf/gp-25-3-444.pdf> >. Acesso em: 13 mar. 2026.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 49. ed. São Paulo: Malheiros, 2023.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MOTA, A. F.; MONTEIRO, D. A. Fatores relacionados ao desempenho da fiscalização de contratos administrativos em organizações públicas. **Revista NAU Social**, v. 13, n. 25, p. 1193-1207, 2023. DOI: 10.9771/ns.v13i25.36197.

NEVES, P. A. **Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra: estudo de caso no IAM/Fiocruz/PE**. 2018. 108 f. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/27603>. Acesso em: 02 jan. 2026.

NIEBUHR, J. de M. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024. 1269 p.

PEREIRA, G. F. A. **Sistema de Gestão de Contratos Continuados: uma Análise das Limitações Enfrentadas na Gestão da Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2017. 122 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Faculdade de Educação/CAEd, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/5960>. Acesso em: 13 mar. 2026.

PIRES, A.M. O. S. **Fiscalização de contrato: um olhar sob a atuação dos fiscais de contratos de duas universidades federais mineiras**. 2020. Dissertação (Administração Pública) Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: <https://repositorio.fjp.mg.gov.br/server/api/core/bitstreams/47c28f7c-27b0-44e8-bce9-d931427103bc/content>. Acesso em: 13 mar. 2026.

PIRES, A. M. O. S.; OLIVEIRA, K. P. 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. DOI: 10.33448/rsd-v9i9.7714.

QUIRINO, D. D. A. **Princípio da eficiência: gestão de contratos administrativos segundo a nova lei de licitações e contratos**. Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Ciências Jurídicas e Sociais, 2023. Disponível em: <http://dspace.sti.ufcg.edu.br:8080/jspui/handle/riufcg/33238>. Acesso em:

ROCHA, Wagner Gonçalves; MELO, Alfredo Alves de Oliveira. Gestão de contratos: um estudo de caso em uma instituição pública de ensino superior à luz da teoria dos custos de transação. *In: ANAIS DO CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS-ABC*, 24., 2018, Vitória. **Anais** [...]. Vitória: Associação Brasileira de Custos, 2018. Disponível em: <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4439>. Acesso em: 13 mar. 2026.

ROSA, A. M. A. da S. da. **A política institucional de fiscalização dos contratos de serviços de mão de obra terceirizada: um olhar dos Ficaís de Contratos**. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2017. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/188430/PPAU0159-D.pdf?sequence=-1&isAllowd=y>>. Acesso em: 26 dez. 2025.

SANTOS, E. C.; ROBERTO, J. C. A.; CUNHA, E. L.; LIMA, O. P.; ARAÚJO, P. C. D. Contratos administrativos: os desafios enfrentados na gestão e fiscalização de contratos administrativos. **Revista Caderno Pedagógico**, v. 18, n. 1, p. 24-38, 2021. DOI: 10.22410/issn.1983-0882.v18i1a2021.1412.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SILVA, L. A. D. **Gestão e fiscalização de contratos públicos: uma análise dos desafios enfrentados pelos gestores e fiscais contratuais da Universidade Federal de Juiz de Fora - Campus Governador Valadares**. 2023. 156 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública), Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.ufjf.br/jspui/handle/ufjf/16046>>. Acesso em: 26 dez. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Contratações de serviços terceirizados: orientações e jurisprudência**. Brasília: TCU, 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Fiscalização de contratos administrativos**. Brasília: TCU, 2016.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZUCOLOTO, I. E. **Gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em uma instituição federal de ensino**. 2019. 146 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.ufes.br/items/b7683b69-b6bf-46b4-90bb-d26296012027>>. Acesso em: 26 dez. 2025.