

The logo for idp, featuring the letters 'idp' in a bold, lowercase, sans-serif font.

MESTRADO PROFISSIONAL

EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE
A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS CONTRATOS DO TRE-
DF

DIEGO RODRIGUES

Brasília-DF, 2025

DIEGO RODRIGUES

**FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL: UM ESTUDO DE CASO
SOBRE A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS
CONTRATOS DO TRE-DF**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador

Professor Doutor Victor Aguiar Jardim de Amorim

Brasília-DF 2025

DIEGO RODRIGUES

**FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL: UM ESTUDO DE CASO
SOBRE A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS
CONTRATOS DO TRE-DF**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Administração Pública, do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Aprovado em 31 / 07 / 2025

Banca Examinadora

Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim - Orientador

Prof. Dr. Milton de Souza Mendonça Sobrinho

Prof. Dr. Anderson Sant'Ana Pedra

Código de catalogação na publicação – CIP

R696f Rodrigues, Diego
Fiscalização contratual: um estudo de caso sobre a fiscalização administrativa dos contratos do TRE-DF / Diego Rodrigues. — Brasília: Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, 2025.
160 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) — Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, 2025.

1. Terceirização - setor público. 2. Administração Pública. 3. Contrato administrativo. I.Título

CDD 341.352

Elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves



DEDICATÓRIA

À minha esposa Ângela Maria Rodrigues de Sousa,
companheira de todas as jornadas, cujo amor incondicional e
pacIÊncia tornaram possÍvel esta pesquisa.

À minha filha Catarina de Sousa Rodrigues, luz dos meus dias,
que aos quatro anos já me ensina que as descobertas mais importantes
da vida acontecem quando temos coragem de questionar o mundo ao
nossa redor.

Aos meus pais, Chico e Josi, que partiram prematuramente,
mas cuja presenÇa permanece viva em cada decisÃo que tomo.

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação representa não apenas o fim de um ciclo acadêmico, mas o resultado de uma jornada compartilhada com pessoas fundamentais, sem as quais este trabalho jamais teria sido possível.

Primeiramente, agradeço ao Prof. Dr. Victor Aguiar Jardim de Amorim, meu orientador, pela orientação precisa que permeou todo o desenvolvimento desta pesquisa. Suas contribuições foram essenciais para que eu pudesse transformar dúvidas práticas em conhecimento científico consistente. Sua paciência tornou esta jornada acadêmica não apenas possível, mas enriquecedora.

À minha esposa, Ângela, que compreendeu as noites de estudo, os finais de semana dedicados à pesquisa e que, com sua sabedoria silenciosa, soube exatamente quando oferecer apoio e quando dar o espaço necessário para que eu pudesse me concentrar. Sua presença foi o alicerce que sustentou toda esta jornada.

À minha pequena Catarina, que aos quatro anos já demonstra uma curiosidade natural pelo mundo, lembrando-me diariamente da importância de questionar, investigar e nunca aceitar as coisas como imutáveis. Suas perguntas aparentemente simples muitas vezes me fizeram refletir sobre a complexidade dos problemas que esta pesquisa buscava resolver.

Aos meus pais, Chico e Josi, que partiram prematuramente em um acidente, mas cujos ensinamentos permanecem vivos em mim. Desde cedo, me ensinaram que o conhecimento é o bem mais valioso que podemos adquirir e que todo aprendizado deve ter como objetivo final o serviço ao bem comum. Tenho certeza de que estariam orgulhosos desta conquista.

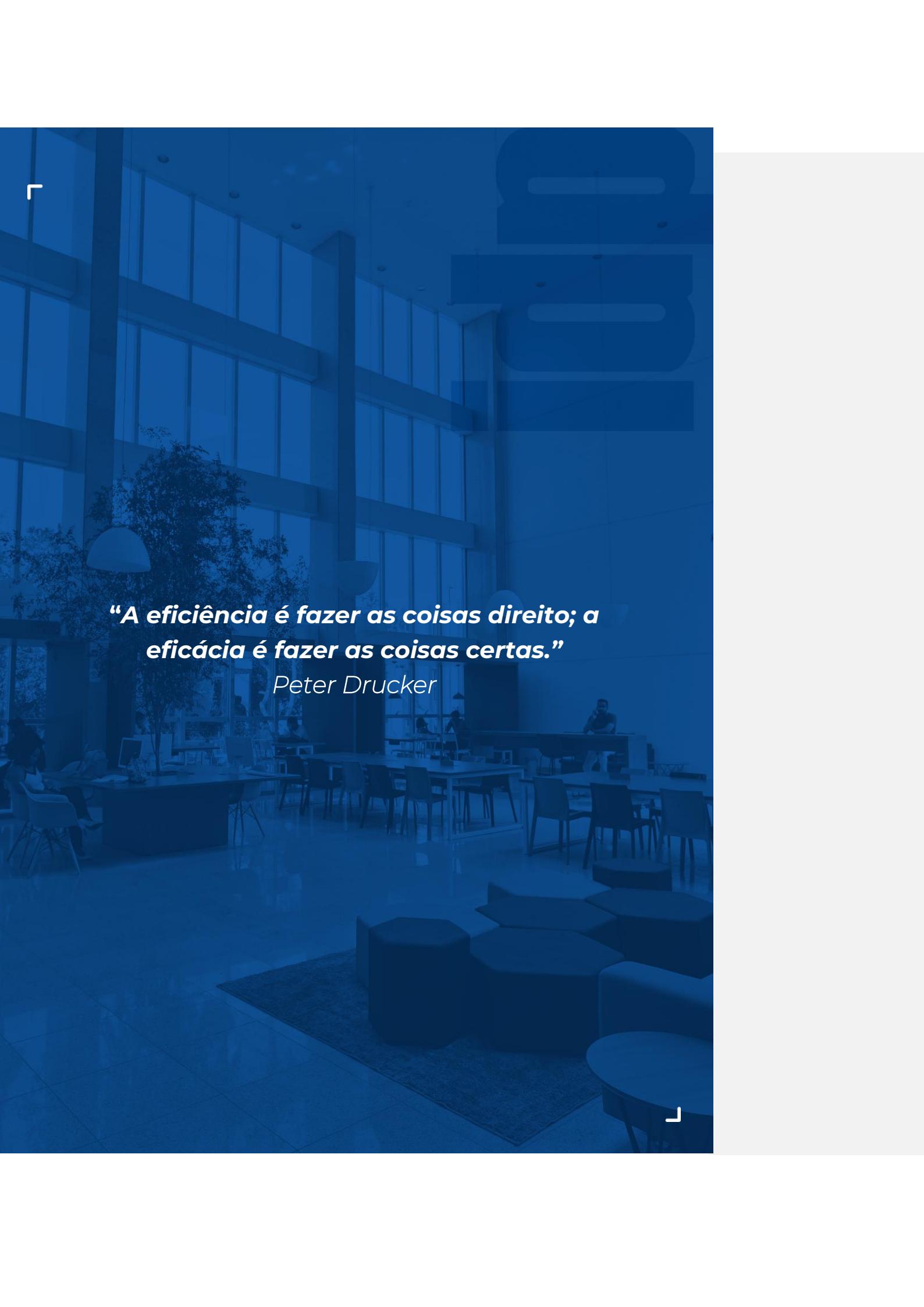
Aos amigos Paulo Saldanha e João Belarmino, que estenderam a mão nos momentos mais difíceis desta jornada acadêmica. Quando as dificuldades pareciam intransponíveis, suas palavras de encorajamento e apoio prático foram fundamentais para que eu pudesse prosseguir. A amizade verdadeira se revela exatamente nesses momentos, e sou profundamente grato por tê-los ao meu lado.

Aos colegas do TRE-DF, que também trilharam o caminho do mestrado, compartilhando experiências, angústias e descobertas. Nossa trajetória comum no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa criou laços que transcendem o ambiente acadêmico, demonstrando que o crescimento profissional é ainda mais significativo quando compartilhado.

Aos servidores do TRE-DF, que participaram desta pesquisa, compartilhando suas experiências e percepções com generosidade e transparência. Sem sua colaboração, este estudo não teria alcançado a profundidade necessária para gerar contribuições efetivas para o aprimoramento da gestão pública.

Aos demais colegas do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, pelas discussões enriquecedoras e pelo ambiente acadêmico estimulante que favoreceu o desenvolvimento desta investigação.

Finalmente, agradeço a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu pudesse transformar questionamentos sobre a eficiência da gestão pública em conhecimento científico aplicável. Esta dissertação é, antes de tudo, um exercício de cidadania e uma pequena contribuição para que possamos construir uma administração pública cada vez mais eficiente, eficaz e comprometida com o interesse público.

A photograph of a modern office lobby. The space is bright with large floor-to-ceiling windows on the left. In the foreground, there is a large, white, modular sofa. In the background, a person is sitting at a long, light-colored wooden desk, working on a computer. The ceiling has recessed lighting and some architectural features. The overall atmosphere is professional and modern.

“A eficiência é fazer as coisas direito; a eficácia é fazer as coisas certas.”

Peter Drucker

RESUMO

Esta dissertação investiga a eficiência dos procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF), no período de 2020 a 2023. O estudo fundamenta-se na hipótese de que o modelo atual de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não é suficientemente eficiente para garantir o cumprimento integral dos objetos contratuais, além de expor a administração do TRE-DF a riscos de responsabilização trabalhista e previdenciária. A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, descritiva e explicativa, utilizando métodos bibliográfico, documental e estudo de caso. A fundamentação empírica baseou-se na triangulação de múltiplas fontes: análise documental de 832 situações de verificação distribuídas em sete contratos, questionários aplicados a oito fiscais administrativos e entrevistas com três servidores-chave do TRE-DF. Os resultados evidenciam que, embora tenha sido alcançada taxa de conformidade de 89,18% em relação ao Manual de Gestão e Fiscalização institucional, os procedimentos caracterizam-se por ineficiência em múltiplas dimensões. A principal ineficiência metodológica reside na adoção de verificação integral de todos os trabalhadores terceirizados mensalmente, tanto pela fiscalização administrativa quanto pela segunda linha de defesa, em contraposição à técnica de amostragem recomendada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). As deficiências concentram-se na tempestividade da fiscalização (44,44% das inconformidades) e no controle de obrigações previdenciárias (27,78% das inconformidades). A análise comparativa entre unidades fiscalizadoras revelou disparidades significativas (80,21% a 93,75% de conformidade), evidenciando que a especialização e a adequação do perfil profissional constituem fatores críticos para a eficiência. A pesquisa confirma integralmente a hipótese inicial, ao demonstrar que os procedimentos, embora eficazes na proteção dos objetivos primários – não ocorreram condenações trabalhistas ou previdenciárias –, foram ineficientes no emprego de recursos e expuseram desnecessariamente a administração a riscos significativos. A criação da Assessoria de Fiscalização de Contratos (Afic), em 2024, representa resposta institucional adequada aos problemas identificados, validando os benefícios da especialização. O estudo contribui para a literatura, ao evidenciar empiricamente a distinção entre eficiência e eficácia na gestão pública e oferece subsídios concretos para o aprimoramento da

fiscalização de contratos de terceirização na administração pública brasileira.

Palavras chave: **Fiscalização de contratos; Eficiência administrativa; Terceirização de mão de obra; Administração pública; Gestão de riscos.**

ABSTRACT

This dissertation investigates the efficiency of administrative oversight procedures for contracts with exclusive labor dedication within the Regional Electoral Court of the Federal District (TRE-DF) from 2020 to 2023. The study is grounded on the hypothesis that the current oversight model for contracts with exclusive labor dedication is not sufficiently efficient to ensure full compliance with contractual objectives, while exposing TRE-DF administration to labor and social security liability risks. The research is characterized as qualitative, descriptive, and explanatory, employing bibliographic, documentary, and case study methods. The empirical foundation was based on triangulation of multiple sources: documentary analysis of 832 verification situations distributed across seven contracts, questionnaires applied to eight administrative inspectors, and interviews with three key TRE-DF civil servants. The results demonstrate that, although a compliance rate of 89.18% was achieved in relation to the institutional Management and Oversight Manual, the procedures are characterized by inefficiency across multiple dimensions. The main methodological inefficiency lies in the adoption of comprehensive verification of all outsourced workers monthly, both by administrative oversight and the second line of defense, in contrast to the sampling technique recommended by the Federal Court of Accounts (TCU). The deficiencies are concentrated in oversight timeliness (44.44% of non-conformities) and control of social security obligations (27.78% of non-conformities). Comparative analysis between oversight units revealed significant disparities (80.21% to 93.75% compliance), evidencing that specialization and professional profile adequacy constitute critical factors for efficiency. The research fully confirms the initial hypothesis by demonstrating that the procedures, although effective in protecting primary objectives – no labor or social security convictions occurred –, were inefficient in resource deployment and unnecessarily exposed the administration to significant risks. The creation of the Contract Oversight Advisory (AFIC) in 2024 represents an adequate institutional response to the identified problems, validating the benefits of specialization. The study contributes to the literature by empirically evidencing the distinction between efficiency and effectiveness in public management and offers concrete subsidies for improving outsourcing contract oversight in Brazilian public administration.

Keywords: Contract oversight; Administrative efficiency; Labor outsourcing; Public administration; Risk management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1

Estrutura Institucional para Gestão e Fiscalização dos Contratos Estudados

.....68

LISTA DE TABELAS

Tabela 1

Contratos Analisados na Pesquisa

58

Tabela 2

Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato n° 02/2021

83

Tabela 3

Ranking de Inconformidades por Quesito – Contrato n° 02/2021

84

Tabela 4

Distribuição Anual de Inconformidades – Contrato n° 02/2021

85

Tabela 5

Distribuição Trimestral de Inconformidades – Contrato n° 02/2021

85

Tabela 6

Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato n° 7/2021

87

Tabela 7

Ranking de Inconformidades por Quesito – Contrato n° 7/2021

87

Tabela 8

Distribuição Anual de Inconformidades – Contrato n° 7/2021

89

Tabela 9

Distribuição Trimestral de Inconformidades – Contrato n° 7/2021

89

Tabela 10

Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato n° 16/2022

91

Tabela 11

Ranking de Inconformidades por Quesito – Contrato n° 16/2022

92

Tabela 12

Distribuição Anual de Inconformidades – Contrato n° 16/2022

93

Tabela 13

Distribuição Trimestral de Inconformidades – Contrato n° 16/2022

93

Tabela 14

Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato n° 1/2023

95

Tabela 15

Ranking de Inconformidades por Quesito – Contrato n° 1/2023

95

Tabela 16

Distribuição Trimestral de Inconformidades – Contrato nº 1/2023

97

Tabela 17

Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato nº 10/2023

98

Tabela 18

Ranking de Inconformidades por Quesito – Contrato nº 10/2023

99

Tabela 19

Distribuição Trimestral de Inconformidades – Contrato nº 10/2023

100

Tabela 20

Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato nº 36/2023

102

Tabela 21

Síntese Geral de Conformidade por Contrato

103

Tabela 22

Distribuição Consolidada de Inconformidades por Quesito

104

Tabela 23

Evolução Temporal da Conformidade

105

Tabela 24

Desempenho por Unidade Fiscalizadora

106

Tabela 25

Capacidade de Correção por Contrato

106

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	20
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	20
1.2 JUSTIFICATIVA	23
1.3 PERGUNTA NORTEADORA.....	24
1.4 ENUNCIAÇÃO DOS OBJETIVOS	24
1.4.1 OBJETIVO GERAL.....	24
1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	25
1.5 HIPÓTESES DO ESTUDO	25
1.6 RESUMO DOS CAPÍTULOS.....	26
2. REFERENCIAL TEÓRICO	29
2.1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO	29
2.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	29
2.2.1 CONCEITO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO	29
2.2.2 CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS X CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA.....	33
2.3 FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL.....	36
2.3.1 CLÁUSULAS EXORBITANTES: PRERROGATIVA DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	36
2.3.2 FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL	38
2.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	41
2.4.1 EFICIÊNCIA SOB A ÓTICA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS	44
2.5 GESTÃO DE RISCO APLICADA AO SETOR PÚBLICO.....	47
2.5.1 IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DE RISCOS	49
2.5.2 GERENCIAMENTO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NAS CONTRATAÇÕES	50
3. METODOLOGIA.....	54
3.1 DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA	54
3.1.1 QUANTO AOS OBJETIVOS: DESCRIPTIVA E EXPLICATIVA	54
3.1.2 QUANTO À ABORDAGEM: QUALITATIVA	54
3.1.3 QUANTO AOS PROCEDIMENTOS: CONSIDERADO BIBLIOGRÁFICO, DOCUMENTAL E ESTUDO DE CASO	55
3.2 DO LÓCUS E DOS SUJEITOS DA PESQUISA	56

SUMÁRIO

3.3 DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA 56

3.3.1 ELABORAÇÃO DE REFERENCIAL TEÓRICO	57
3.3.2 PESQUISA DOCUMENTAL	58
3.3.3 APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS	61
3.3.4 REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS	61
3.4 DA ANÁLISE DOS DADOS E VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE	62
3.5 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA	64
3.6 RESUMO DO CAPÍTULO	65

4. ANÁLISE DE DADOS 67

4.1 OBJETIVO ESPECÍFICO 1: DESCREVER A ESTRUTURA INSTITUCIONAL, OS FLUXOS E OS CRITÉRIOS DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DO TRE-DF	67
4.2 OBJETIVO ESPECÍFICO 2: COMPARAR AS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS ADOTADAS PELOS FISCAIS DE CONTRATO DO TRE-DF COM O MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL DESDE O INÍCIO DA VIGÊNCIA DOS CONTRATOS LEVANTADOS ATÉ DEZEMBRO DE 2023	79
4.2.1 CONTRATO N° 02/2021	83
4.2.2 CONTRATO N° 7/2021	86
4.2.3 CONTRATO N° 16/2022	90
4.2.4 CONTRATO N° 1/2023	94
4.2.5 CONTRATO N° 10/2023	97
4.2.6 CONTRATOS N° 20 E N° 36/2023	100
4.2.7 SÍNTESE COMPARATIVA DA ADERÊNCIA DAS PRÁTICAS FISCALIZATÓRIAS AO MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRE-DF	103

4.3 OBJETIVO ESPECÍFICO 3: VERIFICAR E ANALISAR O GRAU DE EFICIÊNCIA DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELO TRE-DF QUE ENVOLVAM A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA

4.3.1 INEFICIÊNCIA DA METODOLOGIA INTEGRAL: FISCALIZAÇÃO PRIMÁRIA E CONTROLE SECUNDÁRIO	108
4.3.1.1 DUPLICAÇÃO DA INEFICIÊNCIA: O PAPEL DA SAO COMO SEGUNDA LINHA DE DEFESA	109
4.3.2 INEFICIÊNCIA DA ESTRUTURA DESCENTRALIZADA E AUSÊNCIA DE ESPECIALIZAÇÃO	111

SUMÁRIO

4.3.3 AUSÊNCIA DE PADRONIZAÇÃO COMO FATOR DE INEFICIÊNCIA.....	112
4.3.4 DEFICIÊNCIAS NA CAPACITAÇÃO E IMPACTO NA EFICIÊNCIA.....	113
4.3.5 SÍNTESE DA ANÁLISE DE EFICIÊNCIA.....	115
4.4 RESUMO DE CAPÍTULO	116
5. DISCUSSÃO	120
5.1 ADERÊNCIA PARCIAL AO MANUAL INSTITUCIONAL: ENTRE A CONFORMIDADE E A EFICIÊNCIA.....	120
5.2 DEFICIÊNCIAS NA CAPACITAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO: REFLEXOS NA QUALIDADE DA FISCALIZAÇÃO	121
5.3 TEMPESTIVIDADE DA FISCALIZAÇÃO: DESAFIO SISTÊMICO NA IMPLEMENTAÇÃO DO MANUAL.....	123
5.4 IMPACTOS DA CRIAÇÃO DA ASSESSORIA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS: EVIDÊNCIAS DE MELHORIA	124
5.5 RESPONSABILIZAÇÃO E GESTÃO DE RISCOS: PERSPECTIVA DOS FISCAIS ADMINISTRATIVOS	126
5.6 CONTROLE DE FREQUÊNCIA: DIVERGÊNCIAS ENTRE PERCEPÇÃO E PRÁTICA	127
5.7 EFICÁCIA VERSUS EFICIÊNCIA: DISTINÇÃO CONCEITUAL FUNDAMENTAL	128
5.8 SÍNTESE DA DISCUSSÃO.....	130
6. CONCLUSÃO	133
6.1 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS.....	133
6.2 CONFIRMAÇÃO DA HIPÓTESE DE PESQUISA.....	134
6.3 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS	135
6.4 RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO.....	136
6.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	137
6.6 SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS	137
6.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
REFERÊNCIAS.....	142
APÊNDICES.....	155



1

INTRODUÇÃO

Com base em dados obtidos no Painel de Compras do Governo Federal, entre dezembro de 2020 e dezembro de 2021, foram realizados 727 mil processos de contratação no âmbito da administração pública federal, com saldo empenhado no valor de R\$ 68.107.899.438,35.

As compras públicas, além de representar expressivo volume de recursos, constituem instrumento essencial para a implementação de políticas públicas. Por meio delas, os governos podem direcionar a economia, promover inovações, sustentar o desenvolvimento socioeconômico e alcançar seus objetivos estratégicos.

Visando à melhoria da gestão pública como um todo, o Governo Fernando Henrique Cardoso propôs uma emenda constitucional de reforma administrativa e instituiu o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), inspirado em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Como parte dessa reforma, liderada por Luiz Carlos Bresser-Pereira, que buscava, entre outros objetivos, introduzir práticas gerenciais modernas no setor público e redefinir o papel do Estado na economia, foi incluído, no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, o princípio da eficiência, por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998 (Brasil, 1998).

Desde então, a Constituição passou a adotar como princípios fundamentais da administração pública: legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência. Esses princípios orientam toda a atuação administrativa, inclusive nas contratações públicas (Brasil, 1988).

Destaca-se que o princípio da eficiência determina que a administração pública atue de maneira ágil, precisa e com o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, visando sempre alcançar os melhores resultados para a sociedade. Sua inclusão na Constituição

Federal transformou a busca pela eficiência de uma recomendação em dever legal obrigatório para todos os agentes públicos.

Em geral, o macroprocesso das compras públicas compreende diversas fases, entre elas: planejamento das contratações, elaboração e publicação do edital, recebimento e avaliação das propostas, habilitação dos fornecedores, adjudicação e homologação, celebração do contrato, execução contratual e, por fim, o recebimento e pagamento.

Esse processo visa atender às diversas necessidades da administração pública, que incluem obras e serviços de engenharia, aquisições e prestação de serviços em geral. Para sua formalização, são celebrados contratos administrativos, regidos por normas de direito público, que estabelecem diretrizes para sua formação, execução e extinção (Brasil, 1993; Brasil, 2002; Brasil, 2021).

Entre esses contratos, destacam-se aqueles com dedicação exclusiva de mão de obra, também conhecidos como contratos terceirizados. Bonfiglioli (2006) os define como a prestação direta de serviços realizada por uma empresa especializada, com equipe própria composta por empregados e supervisores, podendo ou não envolver o fornecimento de materiais e equipamentos.

No universo das compras públicas, a fiscalização desses contratos tornou-se um tema sensível, tanto pelo seu elevado valor – geralmente entre os mais expressivos de um órgão – quanto pela possibilidade de responsabilização da administração em casos de descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Nesse contexto, a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) estabelece que a administração pública pode ser responsabilizada subsidiária ou solidariamente por débitos trabalhistas e previdenciários, respectivamente, quando houver falhas ou omissões na fiscalização contratual (Brasil, 1993).

A Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) reforça essa responsabilização, em linha com o entendimento consolidado pela referida súmula, demonstrando a atualidade e relevância do tema.

Embora as legislações de licitações permitam esse modelo de contratação, não se pode desconsiderar os sujeitos envolvidos na relação contratual, em especial os empregados, regidos pela

Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), por convenções e acordos coletivos (Brasil, 1943).

O descumprimento das obrigações trabalhistas implica penalidades (Brasil, 1943), e, no contexto dos contratos administrativos, a administração não pode se eximir do dever de fiscalizar (Brasil, 1993; Brasil, 2021).

A Lei nº 14.133/2021 está fundamentada em quatro pilares: planejamento, controles internos, gestão de riscos e gestão por competências.

Quanto à gestão de riscos, a nova Lei de Licitações e Contratos estabelece:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos: [...]

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias, e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Art. 169. As contratações públicas deverão submeter-se a práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e controle preventivo, inclusive mediante uso de tecnologia da informação, estando também subordinadas ao controle social e às seguintes linhas de defesa: I – primeira linha: servidores, empregados públicos, agentes de licitação e autoridades da estrutura de governança; II – segunda linha: unidades de assessoramento jurídico e controle interno do órgão; III – terceira linha: órgão central de controle interno da Administração e tribunais de contas (Brasil, 2021).

Ao adotar o modelo das três linhas de defesa, a lei segue o referencial do Institute of Internal Auditors (IIA) e de diversos órgãos de controle superior. A primeira linha de defesa corresponde à gestão operacional, responsável por identificar, avaliar e mitigar riscos por meio de procedimentos internos que assegurem a conformidade das atividades com os objetivos institucionais. Nesse nível, a fiscalização contratual é exercida diretamente pelo fiscal do contrato (Brasil, 2021).

Portanto, para que a administração pública – e, mais especificamente, o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF) – alcance suas metas de governança, é imprescindível uma fiscalização eficiente dos contratos administrativos.

1.2 JUSTIFICATIVA

A relevância desta pesquisa transcende os aspectos administrativos do TRE-DF, inserindo-se em um contexto mais amplo de eficiência do gasto público. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2019), as compras governamentais representaram 10,1% do produto interno bruto (PIB) brasileiro em 2016, com pico histórico de 14,5% em 2012, o que evidencia a magnitude dos recursos envolvidos.

Estudos do Worldwide Governance Indicators mostram que o Brasil apresenta índices de *Government Effectiveness* comparáveis aos de países com PIB *per capita* cerca de 20% inferior. Esse indicador, desenvolvido pelo Banco Mundial, avalia a qualidade dos serviços públicos, a competência da burocracia estatal, sua independência política, a qualidade das políticas públicas e a credibilidade dos compromissos governamentais.

Tal discrepância revela um “déficit de eficiência administrativa”: o país investe proporcionalmente mais recursos para alcançar os mesmos resultados que nações de menor capacidade econômica, evidenciando ineficiências estruturais na gestão pública.

O interesse nesta pesquisa parte da premissa de que o modelo atual de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não é suficientemente eficiente para garantir o cumprimento integral dos objetos contratuais e expõe o TRE-DF a riscos trabalhistas e previdenciários.

A Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças do TRE-DF, responsável pela avaliação de conformidade da execução contratual, identificou, em ações recentes, omissões graves na fiscalização de obrigações contratuais, como: não pagamento de vale-transporte, alimentação e salários; atrasos nas verbas rescisórias; ausência de verificação da garantia contratual; pagamentos insuficientes de FGTS e INSS; e não observância do controle de ponto eletrônico, entre outras.

Diante dessas evidências, esta pesquisa pretende analisar em que medida os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF, no período de 2020 a 2023, demonstram eficiência na utilização de recursos e prevenção de riscos trabalhistas e previdenciários, considerando aspectos de padronização, especialização e tempestividade.

Para isso, será realizada uma análise minuciosa de todos os atos de fiscalização praticados entre o início da vigência dos contratos selecionados e dezembro de 2023. O recorte temporal visa garantir homogeneidade na análise, visto que, a partir de 2024, a fiscalização passou a ser conduzida pela Assessoria de Fiscalização de Contratos do TRE-DF.

1.3 PERGUNTA NORTEADORA

A presente pesquisa tem como objeto de estudo a fiscalização dos contratos administrativos com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito do TRE-DF, firmados entre 2020 e 2023.

Considerando que os contratos de terceirização de mão de obra representaram, no exercício de 2024, aproximadamente 70,19% do orçamento discricionário do TRE-DF, com projeção de 80,52% para 2025, e diante dos riscos e potenciais prejuízos decorrentes de falhas na fiscalização, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: em que medida os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF, no período de 2020 a 2023, demonstram eficiência na utilização de recursos e prevenção de riscos trabalhistas e previdenciários, considerando aspectos de padronização, especialização e tempestividade?

1.4 ENUNCIAÇÃO DOS OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVO GERAL

Verificar em que medida os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF, no período de 2020 a 2023, demonstram eficiência na utilização de recursos e prevenção de riscos trabalhistas e

previdenciários, considerando aspectos de padronização, especialização e tempestividade.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) Descrever a estrutura institucional, os fluxos e os critérios de fiscalização dos contratos administrativos no âmbito do TRE-DF;**
- b) Comparar as práticas administrativas adotadas pelos fiscais de contrato do TRE-DF com o *Manual de Gestão e Fiscalização do Tribunal*, desde o início da vigência dos contratos até dezembro de 2023; e**
- c) Verificar e analisar o grau de eficiência dos procedimentos adotados pelo TRE-DF relacionados à fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra.**

1.5 HIPÓTESES DO ESTUDO

Para orientar a coleta, análise e discussão dos dados, parte-se da hipótese de que o modelo atual de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não é suficientemente eficiente para garantir o cumprimento integral dos objetos contratuais, além de expor a administração do TRE-DF a riscos de responsabilização trabalhista e previdenciária.

Essa hipótese encontra respaldo, em parte, no entendimento consolidado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), conforme expresso no Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário. Nesse documento, o TCU aponta, de forma abrangente, problemas recorrentes na execução de contratos de terceirização na Administração Pública Federal, como: interrupções na prestação dos serviços; ausência de pagamento de salários e demais verbas trabalhistas; e prejuízos tanto à administração quanto aos trabalhadores.

Destaca-se que, por se tratar de uma pesquisa de abordagem qualitativa, as hipóteses desempenham papel crucial na orientação do trabalho, permitindo: desenvolvimento teórico; aprimoramento da inferência causal; e fornecimento de base comparativa para análise dos dados.

A pesquisa qualitativa, em regra, visa gerar ou aperfeiçoar teorias, e as hipóteses são parte essencial desse processo, uma vez que ajudam a compreender as relações entre conceitos e fenômenos (Dillon, 2012).

1.6 RESUMO DOS CAPÍTULOS

A presente dissertação está estruturada em mais cinco capítulos, organizados de forma a proporcionar uma compreensão progressiva e fundamentada do objeto de estudo.

No Capítulo 2 – Desenvolve o referencial teórico necessário para a compreensão do fenômeno estudado. Apresenta os conceitos fundamentais sobre contratos administrativos e fiscalização contratual, discute a aplicação do princípio da eficiência à gestão pública e analisa os fundamentos da gestão de riscos no setor público, fornecendo as bases conceituais da pesquisa.

Capítulo 3 – Detalha os procedimentos metodológicos adotados. Caracteriza a pesquisa como qualitativa, descritiva e explicativa, fundamentada em métodos bibliográfico, documental e estudo de caso. Descreve os instrumentos de coleta de dados (análise documental, questionários e entrevistas) e os critérios de análise e interpretação dos resultados.

Capítulo 4 – Apresenta a análise empírica dos dados coletados, estruturada conforme os objetivos específicos. Examina a estrutura institucional de fiscalização do TRE-DF, compara as práticas adotadas com as diretrizes do *Manual institucional* e analisa o grau de eficiência dos procedimentos, revelando uma taxa de conformidade de 89,18%, mas identificando deficiências significativas na utilização dos recursos públicos.

Capítulo 5 – Desenvolve a discussão dos resultados à luz da literatura especializada e dos marcos regulatórios. Avalia as implicações da aderência parcial ao *Manual institucional*, analisa os impactos da capacitação e especialização na qualidade da fiscalização e discute a distinção entre eficácia e eficiência na gestão pública.

Capítulo 6 – Apresenta as conclusões da pesquisa, sintetizando os principais achados e confirmando a hipótese inicial. Oferece contribuições teóricas e práticas para o campo da gestão pública, formula recomendações para o aprimoramento dos procedimentos de

fiscalização e aponta caminhos para futuras pesquisas, consolidando os conhecimentos produzidos ao longo da investigação.



2

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

Segundo Meirelles (2016), a administração pública é regida por um conjunto de normas e princípios que regem a sua atuação e que, conforme defende Carvalho Filho (2016), corresponde ao regime jurídico administrativo.

Tal regime, adverte Mello (2014), está estruturado sob dois pilares principais, a saber: indisponibilidade e supremacia do interesse público, de onde surgem um conjunto de prerrogativas e sujeições (Mello, 2014) que condicionam a atuação dos gestores públicos.

Neste sentido, é valido anotar que tais sujeições e prerrogativas são verificadas nas diversas atividades da administração pública, aí incluídas aquelas relacionadas às contratações públicas. Cita-se, por exemplo, que a obrigatoriedade de licitar, definida na Constituição Federal (Brasil, 1988) implica em sujeição da Administração a esta regra e, por outro lado, o poder dever de fiscalizar os contratos firmados, configura como se verá adiante, uma prerrogativa inerente à administração.

Assim, prerrogativas e sujeições são traços caracterizadores da atuação administrativa, inclusive nas atividades contratuais, de modo que, como se verá nos tópicos seguintes, impõem ao agente público o dever de observar as diretrizes normativas que vinculam determinadas atividades, sem se desapegar dos princípios e regras que igualmente condicionam as atividades da gestão pública.

2.2 CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

2.2.1 CONCEITO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO

Os contratos, embora tradicionalmente associados ao Direito Privado, desempenham papel crucial também no âmbito público, sendo regulados tanto pelo Código Civil quanto por normas específicas do Direito Administrativo.

Carvalho Filho (2023) define contrato administrativo como acordo regido prioritariamente por normas de direito público, com o objetivo de atender ao interesse público. Para uma compreensão mais aprofundada do instituto, Moreira Neto (2014) conceitua o contrato administrativo como a segunda das três formas nominadas de manifestação de vontade juridicamente relevantes da Administração Pública, constituindo uma espécie da categoria jurídica geral do contrato. Segundo o autor, a estrutura contratual caracteriza-se por uma manifestação mútua de vontades entre duas entidades, estabelecendo uma relação jurídica bilateral na qual os interesses de ambas as partes se harmonizam e criam uma vontade comum originada do consenso.

A primeira grande característica distintiva dos contratos administrativos é identificada por Carvalho (2017), como sendo a possibilidade de tratamento desigual entre a Administração (que age com prerrogativas públicas) e o contratado. Essa peculiaridade manifesta-se, exemplificativamente, na possibilidade de a Administração encerrar o contrato unilateralmente.

O elemento distintivo fundamental do contrato administrativo reside na qualificação do interesse envolvido. Conforme elucida Moreira Neto (2014), o contrato administrativo, embora apresente os mesmos elementos estruturais do gênero contratual, se diferencia em relação a um deles – o interesse – por ser classificado pela ordem jurídica como de natureza pública, o que o submete ao regime do Direito Administrativo.

Di Pietro (2008) esclarece que no contrato administrativo, a Administração atua como poder público, exercendo autoridade na relação jurídica contratual; caso não atue dessa forma, o contrato será considerado de direito privado. Essa perspectiva evidencia a importância do regime jurídico aplicável como critério diferenciador.

Aspecto relevante abordado por Moreira Neto (2014) refere-se ao critério diferenciador entre contratos administrativos e contratos privados. O autor esclarece que a diferença entre o contrato administrativo e o contrato privado não é subjetiva – isto é, não se refere à presença de uma entidade estatal como parte da relação contratual – mas sim objetiva, pois o objeto do contrato deve envolver um interesse público.

Carvalho (2017) oferece definição abrangente ao caracterizar os contratos administrativos como manifestações de vontade entre duas ou mais pessoas com o objetivo de formalizar um negócio jurídico, contando com a participação do Poder Público, que age com todas as prerrogativas advindas da supremacia do interesse público, sempre buscando a realização de um fim coletivo. O autor ressalta que este contrato é regido pelo direito público, sendo inerentes a ele todas as prerrogativas e limitações de Estado.

A natureza jurídica dos contratos administrativos fundamenta-se no regime jurídico administrativo, caracterizado pela supremacia do interesse público sobre o privado e pela indisponibilidade do interesse público. Moreira Neto (2014) ressalta que a submissão das partes à vontade estabelecida no contrato não prevalece sobre a vontade da Constituição e das leis, uma vez que nem a Administração nem seus delegados têm a possibilidade de desconsiderar o dever de promover o interesse público.

O aspecto mais distintivo dos contratos administrativos manifesta-se nas denominadas cláusulas exorbitantes. Carvalho (2017) explica que essas prerrogativas dão origem às chamadas cláusulas exorbitantes, que estão previstas no art. 104 da lei 14.133/2021 e presentes, de forma implícita, em todos os contratos administrativos.

Comentado [VA1]: Fazer referência aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021.

Essas cláusulas definem garantias ao poder público contratante, incluindo: alteração unilateral dos contratos, para adequá-los ao interesse público, rescisão unilateral da avença por motivo de inadimplemento do contratado ou justificado por razões de interesse público, aplicação de penalidades previstas em lei, fiscalização e controle dos contratos celebrados, bem como a possibilidade, concedida ao estado de ocupação temporária de bens da contratada, como forma de evitar a descontinuidade do serviço prestado, em casos de necessidade.

Moreira Neto (2014) estabelece distinção conceitual fundamental ao afirmar que em qualquer contrato que envolva interesses públicos, a sua satisfação não poderá ser objeto de negociação consensual, uma vez que se trata de uma finalidade indisponível. Esta perspectiva fundamenta a diferenciação entre as cláusulas contratuais: enquanto as cláusulas atinentes à finalidade pública são indisponíveis, as cláusulas que negociem os meios de

atendimento da finalidade pública envolvendo interesses patrimoniais são disponíveis.

Capagio (2022) complementa que esse contrato busca a satisfação do interesse público e está sujeito a prerrogativas legais específicas. Moreira Neto (2014) oferece definição sintética ao caracterizar os contratos administrativos como manifestações de vontades recíprocas, envolvendo a Administração Pública, que, ao se integrarem pelo consenso, constituem uma relação jurídica obrigacional. Essa relação visa atender a interesses distintos, sendo um deles de natureza pública, por meio de prestações comutativas.

Uma característica estrutural fundamental identificada por Carvalho (2017) é a verticalidade das relações contratuais administrativas, esclarecendo que se pode indicar a verticalidade como uma característica inerente aos contratos administrativos, considerando a atuação do Poder Público, que possui supremacia em relação ao particular contratado. Esta se manifesta nas prerrogativas e poderes que a Administração detém para garantir a efetividade do interesse público, e se diferencia substancialmente os contratos administrativos dos contratos privados, onde prevalece a horizontalidade das relações entre as partes.

O caput do art. 89 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021) estabelece que as cláusulas contratuais prevalecem sobre normas privadas, exceto supletivamente. Contudo, Moreira Neto (2014) esclarece importante aspecto teórico ao refutar a concepção de que o regime público administrativo seja derogatório do regime privado. O autor entende que, no Estado Democrático de Direito, o Direito Administrativo deve ser compreendido como um direito comum nas relações entre as pessoas e o Estado administrador, funcionando como um regime que busca harmonizar os interesses individuais, garantidos constitucionalmente, com os interesses públicos. O autor conclui que a Constituição e a lei são as únicas fontes que, ao qualificarem uma determinada prestação como de específico interesse público, determinarão a submissão de um contrato ao regime administrativo.

Prevalecendo o interesse público, a administração detém o dever de garantí-lo, inclusive em detrimento de interesses particulares, sempre observando, contudo, os limites legais e constitucionais que protegem os direitos dos contratados. Essa tensão entre prerrogativas públicas e proteção dos direitos privados constitui um dos aspectos

mais complexos do regime jurídico dos contratos administrativos, exigindo permanente equilíbrio na aplicação prática dos institutos contratuais na esfera pública.

2.2.2 CONTRATOS DE SERVIÇOS CONTINUADOS X CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA

Niebuhr (2023) qualifica serviços contínuos como sendo aqueles em que o contratado se coloca à disposição da administração de maneira ininterrupta. Assim, os serviços contínuos atendem a uma necessidade permanente da administração, algo do qual ela necessita de forma constante.

Martins (2020) oferece conceituação mais abrangente ao definir que serviços contínuos ou continuados são aqueles prestados para atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, estendendo-se por mais de um exercício financeiro. Devido à sua essencialidade, assegurando a integralidade do patrimônio público e garantindo o funcionamento das atividades finalísticas da entidade ou órgão.

Já a Lei nº 14.133/2021 define, no art. 6º, inciso XV, serviços contínuos como aqueles contratados para a manutenção das atividades administrativas da administração pública, decorrentes de necessidades duradouras (Brasil, 2021).

A Instrução Normativa SEGES-MP nº 5/2017, em seu art. 15, complementa o conceito ao indicar que os serviços contínuos ultrapassam um exercício financeiro e sua interrupção pode comprometer a prestação de serviços públicos ou o cumprimento da missão institucional (Brasil, 2017).

Justen Filho (2008) esclarece que a continuidade do serviço reflete, na verdade, a permanência da necessidade pública a ser atendida. Isso significa que o dispositivo abrange serviços voltados para atender a necessidades públicas permanentes, cujo atendimento não esgota a possibilidade de prestações semelhantes no futuro.

Martins (2020) destaca que a contratação continuada ou prestação de serviços contínuos ocorre nas situações em que a necessidade permanente ou prolongada do objeto onde se impõe à

parte contratada o dever de realizar uma conduta que se renova ou se mantenha no decurso do tempo durante a vigência contratual.

Dessa maneira, são serviços de natureza continuada aqueles que atendem a uma necessidade perene da administração pública, cuja interrupção pode comprometer o funcionamento do órgão ou entidade, ou até mesmo impedir o alcance de sua missão institucional.

Já os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra são caracterizados pela exigência de cessão de mão de obra. Dá-se a cessão da mão de obra quando o contratado deve disponibilizar empregados próprios para a execução de serviços contínuos, em caráter não eventual, nas dependências do contratante ou em outro local por este indicado.

Martins (2020) esclarece que os contratos de serviços terceirizado são aqueles contratos em que os colaboradores das empresas terceirizadas contratadas fiquem disponível na instituição, na forma de residente, ocupando o posto de trabalho de forma contínua.

Saigg (2014, *apud* Sette, Favretto e Ramos 2024) oferece definição técnica precisa ao caracterizar essa modalidade como aquela onde se contrata determinada pessoa jurídica para a prestação de serviços, cujos empregados envolvidos diretamente na execução dos serviços contratados são alocados pelo empregador (empresa contratada) nos postos de serviços localizados nas dependências do contratante, em regime de dedicação exclusiva. Já Sette, Favretto e Ramos (2024) destacam que os serviços continuados com mão de obra exclusiva são efetivados junto à instituição contratante sob a fiscalização direta ou indireta desta.

À vista disso, o § 3º do art. 31 da Lei nº 8.212/1991 conceitua cessão de mão de obra como a colocação de empregados da contratada à disposição do contratante, em seus próprios estabelecimentos ou em locais de terceiros, para a execução de serviços contínuos, relacionados ou não com sua atividade-fim (Brasil, 1991).

Já o artigo 6º, XVI da Lei 14.133/2021 considera serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra aqueles cujo modelo de execução contratual exija, além de outros requisitos:

- a) os empregados do contratado fiquem à disposição nas dependências do contratante para a prestação dos serviços;
- b) o contratado não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos;
- c) o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (Brasil, 2021);

A cessão de mão de obra é uma forma específica de execução dos serviços contínuos, sendo inaplicável nos casos em que a natureza do serviço não requer continuidade. Entretanto, um serviço contínuo não exige, necessariamente, que sua execução ocorra por meio de cessão de mão de obra. Como exemplo, os serviços de digitalização de documentos apresentados pelas partes e que serão incluídos nos processos eletrônicos em trâmite no órgão ou entidade podem, sim, ser considerados contínuos, mas sua execução pode ocorrer com ou sem cessão de mão de obra, a depender da necessidade de alocação de empregados nas dependências da administração.

Pereira e Souza (2014) alertam que quando possível a terceirização, é importante que a Administração Pública fiscalize o cumprimento dos serviços nos moldes contratados e as obrigações da empresa terceirizada para com seus trabalhadores evitando que a contratante seja responsabilizada judicialmente por obrigações trabalhistas e previdenciárias.

Martins (2020) destaca ainda que nos contratos continuados, com dedicação exclusiva de mão de obra, há necessidade de a administração conceder as repactuações, quando deve se considerar a data do acordo, convenção ou dissídio coletivo. Essa característica das repactuações constitui outro elemento distintivo importante dos contratos de dedicação exclusiva de mão de obra, uma vez que os custos com pessoal sofrem variações periódicas decorrentes de acordos coletivos de trabalho, exigindo mecanismos contratuais específicos para manutenção do equilíbrio econômico-financeiro dos ajustes.

2.3 FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

2.3.1 CLÁUSULAS EXORBITANTES: PRERROGATIVA DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para que a administração possa operacionalizar seu dever de guarda do interesse público, ela se vale de prerrogativas previstas nas denominadas "cláusulas exorbitantes", estabelecidas anteriormente pela Lei nº 8.666/1993 (Brasil, 1993) e replicadas na Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021).

Essas condições, segundo Di Pietro (2005), são cláusulas que não se encontram nos contratos privados e que conferem prerrogativas especiais à administração, visando à supremacia do interesse público.

Alexandrino e Paulo (2017) esclarecem que as chamadas cláusulas exorbitantes caracterizam os contratos administrativos e refletem a natureza de direito público desses contratos, diferenciando-os dos ajustes de direito privado. Os autores explicam que essas cláusulas são denominadas exorbitantes porque extrapolam as disposições comuns do direito privado, onde as partes estão em situação de igualdade jurídica, e não seriam admissíveis nesse contexto.

Meirelles (2016) contextualiza essas prerrogativas ao afirmarem que da sua característica essencial, consubstanciada na participação da Administração com supremacia de poder, resultam para o contrato administrativo certas peculiaridades que os contratos comuns, sujeitos às normas do Direito Privado, não ostentam. Os autores definem que cláusulas exorbitantes são as que extrapolam do Direito Comum para consignar uma vantagem ou uma restrição à Administração ou ao contratado.

Carvalho Filho (2016) oferece conceituação precisa ao definir que "cláusulas de privilégio, também denominadas de cláusulas exorbitantes, são as prerrogativas especiais conferidas à Administração na relação do contrato administrativo que decorrem de sua posição de supremacia em relação à parte contratada". Essas prerrogativas permitem à Administração tomar decisões que garantem o interesse público e a efetividade do contrato.

O fundamento teórico das cláusulas exorbitantes encontra respaldo, também, na lição de Tacito (2005), segundo o qual o princípio da igualdade entre as partes, que implica a regra da imutabilidade dos contratos, cede lugar ao da desigualdade, permitindo que a vontade da Administração prevaleça sobre a do outro contratante. Isso reflete a supremacia da Administração na relação contratual, visando proteger o interesse público. Esse efeito de desigualdade consiste na atribuição, pela própria lei, de vantagens especiais destinadas à Administração.

Meirelles (2016) justifica a validade dessas cláusulas ao explicarem que a cláusula exorbitante não seria lícita em um contrato privado, pois criaria uma desigualdade entre as partes na execução do acordado. No entanto, ela é absolutamente válida no contrato administrativo, desde que decorra da lei ou dos princípios que regem a atividade administrativa. Isso se deve ao fato de que tal cláusula visa estabelecer uma prerrogativa em favor de uma das partes para garantir o atendimento do interesse público, que sempre se sobrepõe aos interesses particulares.

Carvalho (2017) complementa essa conceituação ao definir que as cláusulas exorbitantes são aquelas que vão além das regras e características dos contratos em geral, pois apresentam vantagem à Administração Pública. O autor ressalta que essas cláusulas advêm da supremacia do interesse público sobre o interesse privado e colocam o Estado em posição de superioridade jurídica na relação contratual.

Alexandrino e Paulo (2017) esclarecem que a expressão 'cláusulas exorbitantes' deve ser utilizada como sinônimo de prerrogativas especiais da administração pública nos contratos administrativos, decorrentes do regime jurídico de direito público a que se sujeitam esses contratos, mais especificamente, derivadas do princípio da supremacia do interesse público, e não como restrições especiais impostas à administração.

Característica importante das cláusulas exorbitantes, conforme observa Carvalho (2017), é que são implícitas em todos os contratos administrativos, não dependendo de previsão expressa no acordo, pois decorrem diretamente da Lei. Dessa forma, não são cláusulas necessárias, uma vez que as garantias do Poder Público decorrem diretamente do texto legal. Neste diapasão, Alexandre e Paulo (2017) também informam que as cláusulas exorbitantes podem ser explícitas ou implícitas.

Alexandrino e Paulo (2017) alertam que os contratos administrativos são predominantemente regidos pelo direito público, mas, de fato, aplicam-se a eles, de forma subsidiária, as normas e princípios de direito privado, relacionados à 'teoria geral dos contratos'.

Marrara (2013) afirma que todas as prerrogativas estão fundamentadas no princípio da supremacia e da indisponibilidade do interesse público primário, ou seja, ao Estado são conferidos tais poderes com o objetivo de proteger adequadamente seus acordos contratuais, evitando assim danos ao erário, ao funcionamento dos serviços públicos e às suas atividades essenciais.

Em consonância com o art. 104 da Lei 14.133/2021, Carvalho Filho (2016) enumera as cinco principais prerrogativas previstas na legislação da seguinte forma: "(1) alteração unilateral do contrato; (2) rescisão unilateral; (3) fiscalização da execução do contrato; (4) aplicação de sanções; e (5) ocupação provisória de bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, quando o ajuste visa à prestação de serviços essenciais". Portanto, como se observa, a fiscalização contratual está inserida entre as prerrogativas previstas na legislação e, desse modo, se enquadra nas cláusulas exorbitante.

2.3.2 FISCALIZAÇÃO CONTRATUAL

A fiscalização contratual é conceituada por Pereira e Dotti (2011) como sendo o acompanhamento da execução do objeto contratado de forma proativa e preventiva. Com o objetivo de observar o correto cumprimento, pelo contratado, das obrigações previstas nas cláusulas contratuais. Essa abordagem busca garantir que o contrato seja executado conforme os termos acordados, assegurando a efetividade e a qualidade dos serviços ou produtos fornecidos.

É atribuição do representante da Administração, conforme indicado por Oliveira (2015), o registro de todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato durante o exercício da fiscalização. O representante deve anotar essas ocorrências em um registro próprio e, se necessário, determinar a regularização das faltas ou defeitos observados. Ressaltando que, quando as decisões ultrapassarem sua competência, é necessário solicitar aos superiores em tempo hábil a adoção das medidas convenientes.

Da mesma forma, Fernandes (2006) esclarece que, durante a execução do contrato caberá ao fiscal a caracterização das irregularidades cometidas pela empresa contratada, a partir da correta anotação nos livros dos contratos, da juntada tempestiva de informações e documentos comprobatórios das ocorrências.

A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo, decorrentes das chamadas cláusulas exorbitantes, são obrigações da administração pública, conforme previsto nos arts. 104 e 117 da Lei nº 14.133/2021. Neves (2018) corrobora essa perspectiva ao destacar que a administração pública tem o dever de acompanhar e fiscalizar a execução dos contratos administrativos por ela firmados, conforme estabelecido no art. 104, inciso III da Lei nº 14.133/2021.

Comentado [VA2]: Fazer referência aos dispositivos da Lei nº 14.133/2021.

Trata-se de um dever administrativo, e não de mera faculdade do gestor público, sendo indispensável para garantir o cumprimento dos objetivos contratuais. Meirelles (2000), por sua vez, esclarece que o controle do contrato administrativo é um dos poderes inerentes à administração e, por isso mesmo, estar implícito em toda contratação pública. Trata-se de um poder-dever: o poder de fiscalizar impõe-se como obrigação administrativa. Do mesmo modo, Oliveira (2015) assevera que a Administração Pública tem o poder-dever de fiscalizar a correta execução do contrato.

A Lei nº 14.133/2021, no inciso III do art. 104, confere expressamente à administração o poder-dever de fiscalizar a execução dos contratos (Brasil, 2021). Tal dever encontra seu complemento no art. 117 da mesma norma, que estabelece que a execução contratual deve ser "acompanhada e fiscalizada por um ou mais fiscais do contrato, representantes da Administração especialmente designados" (Brasil, 2021), e traz consigo novas atribuições a serem desempenhadas pelos agentes públicos.

Neves (2018) destaca orientação relevante do TCU, Acórdão nº 2.632/2007-Plenário, segundo a qual devem ser designados, para a função de fiscal de contrato, servidores públicos qualificados para a gestão dos contratos, tornando-os responsáveis por garantir a regularidade e adequação na execução contratual (Brasil, 2007). A autora ressalta que, embora o órgão reconheça a importância da qualificação, a falta de qualificação ou a qualificação incompatível com as exigências da atividade de fiscalização não são argumentos suficientes para justificar a recusa de uma fiscalização.

Como alternativa para superar as deficiências técnicas, Neves (2018) indica que, conforme previsão do art. 117 da Lei 14.133/2021, a Administração pode contratar terceiros para assisti-la e subsidiá-la no exercício da fiscalização contratual, quando essa não possuir competência técnica. Contudo, a responsabilidade primária pela fiscalização continua sendo da Administração, conforme estabelece o TCU.

As ações de fiscalização, como parte da atuação da administração, devem ser orientadas pelos princípios da eficiência e da eficácia, que, antes implícitos, tornaram-se expressos na nova legislação de licitações (Brasil, 1988; 2021). Para além da ênfase na fase de planejamento das licitações, os novos princípios expressos impõem maiores responsabilidades aos fiscais, valorizando sua atuação como elemento essencial à efetividade das contratações. A evolução normativa é evidenciada pela IN 05/2017, que, conforme Conceição (2019), inovou ao modificar a metodologia de fiscalização e acompanhamento dos contratos, estabelecendo cinco modalidades específicas de fiscalização.

Nesse contexto, faz-se necessário estabelecer de forma clara as responsabilidades e competências dos agentes públicos envolvidos na gestão contratual, a fim de evitar que tais agentes busquem objetivos privados em detrimento dos interesses públicos, caso contrário, a máquina pública corre o risco de reincidir em práticas patrimonialistas, com a confusão entre os bens públicos e interesses particulares. Segundo Costa (2010), ao perceber que agentes atuaram de forma lesiva ao patrimônio público, tais agentes poderão responder nas esferas civil, criminal, administrativa e por atos de improbidade administrativa.

Para Santos (2017), a função do fiscal de contratos tem adquirido uma complexidade crescente, apresentando novos desafios continuamente. Neves (2018) corrobora essa perspectiva ao destacar que, para exercer a atividade de fiscalização contratual, os agentes públicos precisarão de constante atualização e desenvolvimento de competências, tendo em vista que devem dispor de conhecimento suficiente para o exercício da atividade.

Tal cenário decorre, também, do aumento das responsabilidades atribuídas a esse agente público, resultante da promulgação de legislações que expandem e regulamentam os princípios e diretrizes

estabelecidos na Constituição (Brasil, 1988). Além disso, o fiscal de contratos deve manter-se permanentemente atualizado em razão da contínua evolução legislativa, normativa e jurisprudencial.

Conceição (2019) ressalta a amplitude dos objetivos da fiscalização, explicando que aos órgãos da Administração Pública é conferida a obrigação legal de fiscalizar e gerenciar os contratos administrativos por eles celebrados. O intuito principal é verificar e garantir a correta prestação do que foi contratado. Além disso, o autor elenca algumas finalidades acessórias importantes, como a garantia do cumprimento dos direitos trabalhistas, o respeito às normas institucionais, a correção nos pagamentos e a verificação da governança das contratações. Essas ações são essenciais para assegurar a eficiência e a transparência na gestão pública.

Nessa toada, Mazza (2016) esclarece que, embora a inadimplência da empresa contratada não transfira automaticamente a responsabilidade à Administração, caso fique evidenciado conduta culposa da Administração, especialmente quanto à falta de fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora, as entidades da Administração Pública passam a responder pelas subsidiariamente pelas obrigações trabalhista e solidariamente pelas obrigações previdenciárias.

A reforma administrativa realizada por meio da Emenda Constitucional nº 19/98 teve impacto direto na operação da administração pública (Brasil, 1998). Em seu primeiro aspecto, redefiniu o papel do servidor público, destacando que sua atuação deve transcender o mero cumprimento legal e burocrático, passando a incluir a busca contínua pela eficiência na consecução dos objetivos. Além disso, a reforma promoveu uma revisão mais criteriosa dos processos administrativos, com ênfase ampliada na eficiência e no compromisso com os interesses públicos. Nesse sentido, Justen Filho (2008) informa que a fiscalização feita pela administração tem o efeito de induzir o contratado ao desempenho eficiente e preciso de suas obrigações contratuais.

2.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Emenda Constitucional nº 19/1998, que materializou o projeto de reforma do Estado brasileiro, representou marco fundamental na

evolução dos princípios constitucionais da administração pública ao acrescentar, ao caput do art. 37, o princípio da eficiência.

Carvalho Filho (2016) contextualiza que a inclusão deste princípio revelou o descontentamento da sociedade em relação à sua antiga incapacidade de reivindicar melhorias na inadequada prestação de diversos serviços públicos, que já causaram inúmeros prejuízos aos usuários. A inserção do princípio da eficiência na Constituição Federal transformou aspiração social em imperativo jurídico, conferindo direitos aos usuários dos serviços administrativos e estabelecendo obrigações efetivas aos prestadores, sejam eles a própria Administração ou seus delegados.

A reforma constitucional se inseriu no contexto mais amplo de transformação do modelo administrativo brasileiro, que buscava superar as limitações do paradigma burocrático tradicional. Oliveira (2015) observa que tal mudança representou a busca dos reais interesses da coletividade e o afastamento dos interesses pessoais dos administradores públicos, estabelecendo nova mentalidade na gestão pública que transcende o mero cumprimento formal da lei para alcançar resultados concretos em benefício da sociedade.

O núcleo conceitual do princípio da eficiência, conforme Carvalho Filho (2016), reside na busca por produtividade e economicidade e, o que é ainda mais relevante, a necessidade de minimizar os desperdícios de recursos públicos, o que exige a execução dos serviços públicos com eficiência, qualidade e eficácia funcional. Esta formulação evidencia que a eficiência administrativa não se limita à dimensão econômica, abrangendo aspectos qualitativos e temporais da atuação estatal.

Marinho e Façanha (2001) afirmam que a "eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços". Esta conceituação se alinha com a teoria econômica clássica, que identifica eficiência na otimização da relação entre insumos empregados e produtos obtidos, princípio fundamental para a gestão responsável dos recursos públicos.

Oliveira (2007) complementa esta visão ao definir a eficiência como a execução de atividades com uso adequado dos recursos, diminuição de custos e otimização do aproveitamento dos insumos. A convergência entre estas definições evidencia consenso doutrinário

sobre a centralidade da otimização de recursos como elemento caracterizador da eficiência administrativa.

Percebe-se, portanto, que tanto a literatura quanto o texto constitucional relacionam a eficiência com elevação da produtividade. Neste sentido, vale destacar que, desde a teoria clássica da divisão do trabalho, consolidada por Smith (2023), defende-se que a segmentação adequada de atividades organizacionais promove incrementos significativos na eficiência operacional e na produtividade institucional. Isto é, para a economia clássica, a divisão, especialização e a padronização do trabalho são fatores que impactam positivamente a eficiência das atividades.

Portanto, decomposição de processos complexos em unidades especializadas permite que os agentes concentrem suas competências em domínios específicos de atuação, resultando em aprimoramento do desempenho organizacional e otimização dos resultados institucionais.

No mesmo sentido, Chiavenato (2004) define padronização como a aplicação de normas fixas para homogeneizar ciclos de produção para obter redução de custos e aumento de eficiência. A aplicação desse conceito à fiscalização contratual evidencia que a concentração de atividades administrativas em unidades especializadas resulta em ganhos mensuráveis de produtividade e qualidade.

Martins (2020) corrobora esta perspectiva ao observar que a padronização de ações e atividades está alinhada ao princípio da eficiência e da impensoalidade, uma vez que os indivíduos não dependem de uma pessoa ou de um setor específico, mas sim de um conjunto normativo. A padronização constitui, assim, mecanismo que concilia eficiência operacional com impensoalidade administrativa.

A experiência empírica confirma esta correlação. Almeida (2019) identifica que aspectos como a concentração de contratos sob a responsabilidade de um único fiscal, a ausência de capacitação e, principalmente, a falta de uniformização nos processos têm se revelado como barreiras para a eficácia da supervisão dos contratos. A ausência de padronização impede a otimização dos recursos empregados e gera disparidades nos resultados alcançados, constituindo fator crítico de ineficiência operacional.

De outro lado, a compreensão adequada do princípio da eficiência exige diferenciação precisa em relação aos conceitos correlatos de eficácia e efetividade. Carvalho Filho (2016) estabelece distinção fundamental ao esclarecer que a eficiência se refere à maneira como o desempenho das atividades administrativas ocorre, focando na conduta dos agentes envolvidos. Em contrapartida, a eficácia diz respeito aos métodos e ferramentas utilizados pelos agentes no desempenho de suas funções na administração, com um enfoque mais instrumental. Por último, a efetividade se concentra nos resultados alcançados pelas ações administrativas, destacando a importância de se atingir os objetivos propostos de forma positiva.

Marinho e Façanha (2001) corroboram esta taxonomia ao observar que a efetividade se refere à habilidade de alcançar os resultados almejados, enquanto a eficácia, por sua vez, se relaciona a condições controladas e aos resultados esperados de experimentos. Esta sistematização conceitual revela que eficiência, eficácia e efetividade, embora interrelacionadas, possuem focos distintos: a eficiência concentra-se no processo, a eficácia nos instrumentos e a efetividade nos resultados.

Falcão-Martins e Marini (2014) refinam esta distinção ao esclarecer que a efetividade diz respeito aos impactos reais da intervenção (primários, secundários ou finais); a eficácia refere-se à entrega dos produtos ao público-alvo; e a eficiência está ligada à relação entre os insumos utilizados e os produtos gerados. A aplicação prática desta diferenciação pode ser exemplificada na construção de um hospital público: a intervenção será eficaz se o objeto for entregue aos beneficiários com todas as características previstas; eficiente se os recursos empregados forem compatíveis com o resultado alcançado; e efetiva se a obra trouxer valor público mensurável, como melhoria nos indicadores de saúde da população.

2.4.1 EFICIÊNCIA SOB A ÓTICA DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A eficiência na administração pública está intrinsecamente relacionada à adequada capacitação dos agentes responsáveis pela execução das atividades administrativas. Serafim (2018) destaca que é responsabilidade da Administração treinar e preparar os fiscais de contratos, oferecendo a esses profissionais o suporte essencial para o

desempenho de suas funções, de modo que possam realizar a fiscalização com eficiência, eficácia e efetividade.

Na relação contratual administrativa, se verifica assimetria informacional entre administração e fornecedores que exige mecanismos de monitoramento adequados. Neves (2018) esclarece que a eficiência desejada nessa relação será atingida quando o fiscal do contrato conseguir efetuar um monitoramento apropriado da sua execução, reduzindo assim o oportunismo por parte do contratado por meio de uma fiscalização técnica e administrativa que previna a seleção adversa.

A reforma administrativa implementada no Brasil a partir da década de 1990 estabeleceu novos paradigmas para a eficiência na gestão pública. Neves (2018) contextualiza que a eficiência e eficácia na gestão de contratos de terceirização, juntamente com o pagamento baseado em resultados introduzido pelo novo marco legal, são estratégias também promovidas pela Reforma gerencial. O principal objetivo é fazer com que a administração pública funcione como uma empresa privada, buscando assim aumentar a eficiência, diminuir custos e alcançar maior eficácia na prestação de serviços.

Segundo Santos (2018), a partir da Emenda Constitucional nº 19/98, houve transformação na atuação dos fiscais de contratos, agora orientada pelo princípio da eficiência, de modo que a atuação do agente público deixou de ser meramente formal e passou a buscar resultados eficazes na execução contratual. Santos (2018) esclarece que o fiscal de contrato deixou de exercer apenas função punitiva, passando a atuar como agente de equilíbrio contratual.

Vieira (2014) defende a adoção de abordagem mais gerencial, com menos ênfase na burocracia, especialmente no que se refere à gestão de contratos administrativos, cujo objetivo seria abandonar o formalismo exagerado em prol da eficiência e dos resultados. Esta abordagem representa paradigma de gestão que busca superar as limitações do modelo burocrático tradicional, inspirando-se nos princípios da administração privada por meio de reformas nos mecanismos de controle e pela ênfase em indicadores como desempenho, eficiência e resultados.

Essa superação do controle meramente formal encontra respaldo, por exemplo, no art. 14 do Decreto-Lei 200/1967 que, ao versar sobre o princípio da racionalização administrativa, estabelece: "O

trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco" (Brasil, 1967).

Tal dispositivo fomenta a simplificação dos controles, a supressão de controle formais ou onerosos em relação ao risco controlado e, de forma mais direta, exige um agir administrativo eficiente.

A aplicação deste princípio à fiscalização contratual impõe que os procedimentos adotados sejam analisados sob a perspectiva da relação custo-benefício, evitando formalismos excessivos que não agreguem valor substancial à proteção do interesse público. A racionalização pressupõe que a escolha de metodologias de fiscalização que considere não apenas a eficácia na detecção de irregularidades, mas também a eficiência na utilização dos recursos públicos empregados no processo de controle.

A escolha de tais metodologias, por sua vez, passa pela utilização de métodos estatísticos, instrumento fundamental para que a administração pública alcance a eficiência administrativa. Ignácio (2010) observa que na administração, os métodos estatísticos podem ser utilizados para planejar e controlar a produção, com o intuito de implementar técnicas administrativas eficazes que assegurem a redução de custos e o aumento de lucros. Isso inclui a estimativa de receitas, a previsão de estoques e demandas, e, acima de tudo, a compreensão do mercado e dos clientes. Esta perspectiva evidencia que a aplicação de técnicas estatísticas na gestão pública permite otimização de recursos e melhoria na qualidade dos controles exercidos.

A seleção de metodologias eficientes se aplica diretamente às técnicas de amostragem em controles administrativos. Miranda et al. (2015) observam que "a seleção por uma metodologia que seja eficiente, precisa e que ao mesmo tempo demande menos tempo e recursos, é sinônimo de economia e planejamento seguro. Os autores destacam a importância de que os procedimentos de verificação "quantifiquem os recursos, visando reduzir os erros oriundos da amostragem, obtendo-se maior eficiência nos resultados com a maior redução de custos possível". Esta abordagem demonstra que a adoção de técnicas de amostragem estatisticamente adequadas pode proporcionar níveis

satisfatórios de controle com otimização significativa dos recursos empregados.

A convergência entre os princípios estatísticos e administrativos evidenciam que a eficiência na gestão pública depende não apenas da adoção de procedimentos tecnicamente adequados, mas também da escolha criteriosa de metodologias que equilibrem precisão, confiabilidade e economicidade. A implementação de técnicas de amostragem na fiscalização contratual, quando fundamentada em critérios estatísticos rigorosos, permite que a administração alcance objetivos de controle com emprego otimizado de recursos humanos e materiais.

2.5 GESTÃO DE RISCO APLICADA AO SETOR PÚBLICO

A gestão de riscos no setor público fundamenta-se na compreensão conceitual de risco como fenômeno inerente à atividade administrativa. O Tribunal de Contas da União, por meio do Referencial Básico de Gestão de Riscos (Brasil, 2018), define risco como o efeito da incerteza sobre objetivos estabelecidos refere-se à possibilidade de eventos que possam impactar a realização ou o alcance desses objetivos, juntamente com a influência que essas ocorrências têm sobre os resultados esperados.

Esta conceituação encontra respaldo na literatura internacional. Bernstein (1997) observa que "o risco não significa perigo, ele simplesmente significa não saber o que o futuro reserva", esclarecendo que a percepção moderna do risco transcende a conotação meramente negativa para abranger também oportunidades. Hill (2006) complementa esta visão ao definir risco como "a probabilidade de que um evento, seja ele bom ou mau, ocorra no futuro", destacando que "é importante lembrar que o risco inclui tanto eventos positivos como negativos".

Os riscos constituem elemento intrínseco à gestão pública, existindo independentemente da atenção que a administração lhes dispensa. O Tribunal de Contas da União, através do Referencial Básico de Gestão de Riscos, observa que os riscos estão presentes independentemente da atenção que lhes dedicamos. Tanto em nossa vida diária quanto no ambiente corporativo, estamos cercados por riscos, oportunidades e ameaças que, se não forem gerenciados

adequadamente, podem comprometer a realização dos objetivos desejados.

Wildavsky (1979) oferece perspectiva fundamental sobre a necessidade de equilibrar proteção e inovação, observando que o risco é uma condição fundamental para o desenvolvimento humano; se deixássemos de assumir riscos, as inovações técnicas e sociais necessárias para resolver muitos dos problemas globais deixariam de existir. Esta perspectiva evidencia que a gestão de riscos não visa à eliminação total dos riscos, mas à sua administração inteligente e proporcional.

Apesar da existência desses modelos e da implementação da gestão de riscos nas instituições públicas brasileiras, por meio de normativos e manuais já submetidos à avaliação dos órgãos de controle, ainda existem evidências, principalmente em estudos internacionais, que demonstram falhas na sua aplicação prática em contratações públicas.

Na região metropolitana de Barcelona, Espanha, um estudo com 170 entidades apontou fragilidades nas estratégias de gestão de riscos e combate à corrupção, devido à limitada efetividade das legislações nacional e europeia nas esferas locais (Miranzo Díaz et al., 2023).

Na Malásia, uma pesquisa com 537 servidores públicos, baseada no modelo COSO-ERM (2004), revelou consciência quanto à gestão de riscos, mas apontou deficiências nos controles internos devido a conflitos de interesse, como favorecimento de fornecedores e vínculos entre licitantes. O estudo concluiu pela necessidade de ampliar o conhecimento dos servidores sobre todo o processo de aquisição, permitindo-lhes influenciar positivamente os gestores na formulação de estratégias eficazes de gerenciamento de riscos (Ilias et al., 2023).

Na África do Sul, a falta de responsabilização nos serviços públicos tem agravado problemas como déficit orçamentário, pobreza e desemprego. Nesse cenário, elementos como controle interno, gestão de riscos, análise de custo-benefício e sistemas de compras constituem pilares fundamentais para garantir responsabilidade nas contratações públicas, considerando-se a sua natureza colaborativa (Van Staden et al., 2022). Ainda na África do Sul, irregularidades persistem nas contratações de estatais, mesmo após reformas voltadas à gestão de riscos no setor público (Myeza et al., 2021).

2.5.1 IDENTIFICAÇÃO E AVALIAÇÃO DE RISCOS

A identificação de riscos constitui etapa fundamental do processo de gestão. Hill (2006) destaca que "identificar e reconhecer um risco é o primeiro passo para gerenciá-lo. É uma das etapas cruciais no processo de gestão do risco". O autor enfatiza que "para uma gestão eficaz de riscos se exige um esforço constante de vigília para detectar novas situações de risco ou alterações nos riscos já existentes".

Em geral, os riscos organizacionais estão associados aos processos decisórios e englobam diversas categorias, como riscos legais, estratégicos, de imagem e financeiros. Esses riscos também se aplicam, com as devidas adaptações, às instituições públicas federais, acrescentando, por exemplo, a reputação do órgão aos riscos de imagem e os recursos orçamentários aos financeiros. Riscos operacionais incluem falhas em processos internos, infraestrutura ou sistemas; já os orçamentários dizem respeito à disponibilidade de recursos para a execução das atividades. O atraso de licitações, por exemplo, pode comprometer a realização das metas orçamentárias.

Já análise de riscos fundamenta-se em metodologia estruturada que considera múltiplas dimensões. No Referencial Básico de Gestão de Riscos, o Tribunal de Contas da União, define que "a análise de riscos é o processo de compreender a natureza e determinar o nível de risco, de modo a subsidiar a avaliação e o tratamento de riscos" (Brasil, 2018). Esta análise baseia-se na premissa de que "o risco é uma função tanto da probabilidade como da medida das consequências".

A quantificação do risco expressa-se mediante fórmula matemática: "Risco = função (Probabilidade e Impacto)" (Brasil, 2018). Padovese (2008) esclarece que a probabilidade refere-se à chance de um determinado evento acontecer, enquanto o impacto diz respeito ao efeito que esse evento pode causar. A International Federation of Accountants (IFAC) estabelece critérios padronizados para avaliação de probabilidade e impacto, classificando os riscos em alta, moderada e baixa probabilidade de ocorrência.

No contexto brasileiro, os riscos relacionados à fiscalização de contratos com cessão de mão de obra classificam-se como operacionais, especialmente vinculados aos processos internos de controle administrativo. A adequada identificação, análise e tratamento desses riscos constitui elemento essencial para a proteção do

patrimônio público e para a preservação dos direitos dos trabalhadores terceirizados, evidenciando a relevância da gestão de riscos como instrumento de eficiência e eficácia na administração pública.

2.5.2 GERENCIAMENTO DE RISCOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NAS CONTRATAÇÕES

A gestão de riscos na administração pública caracteriza-se como processo estruturado de identificação, análise e tratamento das incertezas que podem impactar o alcance dos objetivos institucionais. Ainda no Referencial básico de Gestão de Riscos, o TCU conceitua gestão de riscos como um conjunto de atividades coordenadas para identificar, analisar, avaliar, tratar e monitorar riscos constitui um processo que busca garantir uma segurança razoável em relação ao alcance dos objetivos.

Ávila (2014) destaca que a gestão de riscos no setor público é fundamental para que as instituições governamentais atinjam seus objetivos estratégicos enquanto enfrentam incertezas, constituindo "um requisito essencial para a melhoria contínua da administração dos bens públicos". A autora enfatiza que as especificidades do setor público exigem abordagens adaptadas às características da administração governamental.

A prática da gestão de riscos é amplamente reconhecida em setores como o financeiro, o logístico e o industrial, sendo aplicada para minimizar erros operacionais, reduzir perdas, otimizar investimentos e garantir a continuidade dos negócios (Sobanova; Kudinska, 2024; Chen; Cosslett, 2024; Rath et al., 2024; Restrepo et al., 2024).

Hill (2006) observa que no setor público, uma preocupação central na gestão de riscos é o dever de zelar pelo bem público. Os riscos devem ser gerenciados com a prioridade de manter sempre em foco o interesse público. Esta característica distingue fundamentalmente a gestão de riscos pública da privada, uma vez que as decisões devem considerar não apenas critérios econômicos, mas também valores sociais e políticos.

A capacitação dos servidores públicos constitui elemento fundamental para a efetiva gestão de riscos. Como observa Hill (2006), "a capacidade do governo gerenciar riscos depende das habilidades dos seus funcionários". O autor propõe três abordagens de

aprendizagem: experiência pessoal e comunitária; técnica de tentativa e erro; e desenvolvimento teórico seguido de observação e ação prática.

No âmbito específico das contratações públicas, a Instrução Normativa nº 5/2017 estabelece marco regulatório específico para a gestão de riscos. O art. 25 define que "o Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades: I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação".

O processo de gerenciamento de riscos contempla etapas sequenciais estruturadas. A Instrução Normativa nº 5/2017 estabelece que, após a identificação, deve ocorrer "avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco" e "tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências".

Castro e Zilioti (2019) definem gerenciamento de riscos como a capacidade organizacional de lidar com incertezas, sejam elas favoráveis ou desfavoráveis, é essencial para a adaptação e resiliência em um ambiente em constante mudança. No contexto das contratações administrativas, essa capacidade traduz-se na habilidade de identificar, avaliar e mitigar riscos que possam comprometer a execução contratual ou expor a administração a responsabilizações indevidas.

A materialização do gerenciamento de riscos ocorre mediante documento específico. Conforme estabelece o art. 26 da Instrução Normativa nº 5/2017, "o Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos", que deve ser atualizado em momentos específicos do processo de contratação: "ao final da elaboração dos Estudos Preliminares; ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico; após a fase de Seleção do Fornecedor; e após eventos relevantes, durante a gestão do contrato".

A nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021) incorporou expressamente a gestão de riscos como pilar fundamental das contratações públicas. Conforme estabelece o art. 11, parágrafo único, a alta administração deve "implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar,

direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos".

Moore (2002) contextualiza os desafios decisórios dos gestores públicos, observando que em quase todos os casos, a gestão de riscos demanda que os gestores públicos considerem e avaliem interesses conflitantes até encontrarem uma solução ótima e aceitável. Essas soluções geralmente envolvem decisões políticas em vez de apenas técnicas. Esta perspectiva evidencia a complexidade da gestão de riscos no setor público, que transcende aspectos meramente técnicos para abranger dimensões políticas e sociais.

Em matéria de gestão de riscos, o TCU adota modelos internacionais de referência, tais como: COSO-IC (1992), COSO-ERM (2004 e 2017), ISO 31000 (2009 e 2018) e os guias da INTOSAI (GOV 9100 e 9130). Destaca-se que os guias da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) foram os primeiros a integrar controles internos e gestão de riscos voltados especificamente ao setor público (Brasil, 1988; 2024).

A implementação eficiente da gestão de riscos na administração pública deve observar os princípios de proporcionalidade e racionalização estabelecidos no art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967, que determina a "supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco". Nesse contexto, a eficiência do gerenciamento de riscos manifesta-se na capacidade de equilibrar adequadamente a intensidade dos controles com a magnitude dos riscos identificados, evitando tanto a subproteção quanto o excesso de formalismo. Miranda (2017) corrobora esta perspectiva ao destacar que o gerenciamento de riscos eficiente requer alocação eficiente de recursos para mitigar seus efeitos ou maximizar oportunidades, o que pressupõe análise criteriosa da relação custo-benefício dos controles implementados. Dessa forma, a gestão de riscos eficiente não busca a eliminação total de incertezas – o que seria economicamente inviável e operacionalmente disfuncional –, mas sim a implementação de controles proporcionais que mantenham os riscos em níveis aceitáveis com emprego otimizado dos recursos públicos disponíveis.



3

METODOLOGIA

O objetivo deste capítulo é apresentar os procedimentos metodológicos utilizados nesta pesquisa, com o objetivo de descrever as etapas e técnicas empregadas para a coleta e análise dos dados, bem como justificar as escolhas realizadas. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritiva e explicativa, sendo estruturada a partir de métodos que permitem uma compreensão aprofundada e fundamentada do fenômeno estudado.

3.1 DA NATUREZA E ABORDAGEM DA PESQUISA

3.1.1 QUANTO AOS OBJETIVOS: DESCRIPTIVA E EXPLICATIVA

No que diz respeito à abordagem metodológica adotada, esta pesquisa se enquadra na categoria de pesquisa descritiva e explicativa, pois pretende analisar os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF, comparando-os com o *Manual de Gestão e Fiscalização* institucional, e explicar as razões da eventual ineficiência identificada.

Segundo Cervi (2017), o modelo descritivo emprega um conjunto de dados coletados de uma ampla gama de variáveis e os transforma em indicadores. A pesquisa descritiva é frequentemente escolhida por pesquisadores que estão preocupados com a aplicabilidade prática de seus estudos.

Para Gil (2002), as pesquisas explicativas são aquelas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Esse tipo de pesquisa é o que mais aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas.

3.1.2 QUANTO À ABORDAGEM: QUALITATIVA

Quanto à abordagem, o presente estudo caracteriza-se como qualitativo, visto que se pretende estudar “como” as práticas de

fiscalização ocorrem na organização e verificar sua aderência aos procedimentos estabelecidos. Godoy (1995) afirma que a pesquisa qualitativa não tem por objetivo a quantificação ou a mensuração dos fenômenos em análise e inicia com perguntas amplas que se tornam mais refinadas ao longo do processo de pesquisa e envolve coleta de dados descritivos sobre os participantes. O propósito fundamental é alcançar uma compreensão dos fenômenos a partir da perspectiva dos envolvidos.

Nesse contexto, este trabalho se concentra em uma análise que não pode ser quantificada e que se caracteriza pela busca e pela compreensão das características associadas à fiscalização de contratos no TRE-DF.

3.1.3 QUANTO AOS PROCEDIMENTOS: CONSIDERADO BIBLIOGRÁFICO, DOCUMENTAL E ESTUDO DE CASO

Quanto aos procedimentos utilizados, o estudo é considerado bibliográfico, documental e estudo de caso.

Gil (2002) conceitua estudo bibliográfico como estudo feito a partir de material já elaborado, como livros e artigos científicos. O material bibliográfico selecionado para esta pesquisa inclui publicações como livros e estudos acadêmicos relacionados à fiscalização contratual na administração pública.

O estudo é documental pois, segundo Lakatos e Marconi (2017), possibilita a utilização de leis e documentos institucionais como recurso de construção de estudo. Para alcançar os propósitos do trabalho, será utilizada a pesquisa documental de leis, decretos, instruções normativas, normativos que regulam a atuação dos fiscais de contratos no TRE-DF e acórdãos do TCU relacionados ao tema. Além disso, serão analisados contratos administrativos de serviços terceirizados firmados pelo TRE-DF entre 2020 e 2023 e atos de fiscalização praticados desde o início da vigência dos contratos levantados até dezembro de 2023.

Pottmaier (2022, p. 48) define o estudo de caso “como um estudo exaustivo, profundo e extenso de uma ou de poucas unidades, empiricamente verificáveis, de maneira que permita seu conhecimento amplo e detalhado”. Essa estratégia se revela apropriada para abordar questões do tipo “como” ou “por que”, destacando seu caráter explicativo. Tais indagações são intrínsecas ao problema sob análise,

que busca verificar se os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF foram eficientes.

3.2 DO LÓCUS E DOS SUJEITOS DA PESQUISA

A pesquisa teve como lócus o Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal (TRE-DF), órgão integrante do Poder Judiciário da União, localizado no Distrito Federal. O TRE-DF foi criado em 14 de abril de 1960, pela Lei nº 3.754, e instalado solenemente no dia 06 de setembro do mesmo ano. Ao TRE-DF compete prestar a jurisdição eleitoral e realizar as eleições ocorridas no Distrito Federal e no exterior, como forma de assegurar o direito ao voto e, em última análise, a cidadania.

A pesquisa teve por foco principal extrair a percepção dos servidores que atuam com fiscalização de contratos administrativos no âmbito do Tribunal, especificamente aqueles envolvidos na fiscalização administrativa dos contratos de terceirização de mão de obra selecionados para análise.

No TRE-DF, a fiscalização administrativa dos contratos de terceirização era exercida de forma descentralizada pelas unidades demandantes, que acumulavam as funções de fiscalização técnica e administrativa. No período analisado (2020-2023), essa fiscalização foi exercida por servidores lotados em quatro unidades principais: Seção de Polícia Judicial (Sepoj), Núcleo de Manutenção Predial (Numap), Seção de Análise de Sistemas (Sasis) e Seção de Administração e Serviços Operacionais (Seaso).

3.3 DA FUNDAMENTAÇÃO EMPÍRICA: DADOS E INSTRUMENTOS DE COLETA

Esta seção detalha as etapas usadas para o desenvolvimento deste estudo por meio da estrutura formada por quatro etapas de pesquisa: (i) elaboração do referencial teórico; (ii) pesquisa documental; (iii) aplicação de questionários; e (iv) realização de entrevistas.

Quanto à análise documental e aos fiscais que responderam ao questionário, a definição do tamanho amostral nesta pesquisa fundamentou-se no conceito de amostragem censitária estabelecido por Babbie (2003), que define censo como um método de pesquisa que

envolve a enumeração de uma população inteira. O autor esclarece que, para populações pequenas, uma enumeração completa (censo) pode ser viável e até preferível à amostragem, pois elimina erros de amostragem e fornece dados completos (Babbie, 2003).

No contexto desta investigação, embora o TRE-DF possua oito contratos de terceirização de mão de obra em sua totalidade, a aplicação do critério de temporalidade estabelecido na pesquisa (2020-2023) delimitou a sete instrumentos contratuais. Todos os sete contratos identificados foram incluídos no estudo.

Quanto aos fiscais administrativos, a pesquisa manteve a metodologia, foram identificados oito servidores que exerciam as atividades de fiscalização administrativa nos contratos selecionados durante o período estudado. Todos os oito fiscais foram convidados a participar da pesquisa mediante questionários, alcançando-se taxa de adesão de 100%.

Relativamente às entrevistas, a seleção de três servidores-chave foi definida por critérios não probabilístico, de forma intencional (Yin, 2016). Tal procedimento está coerente com a posição epistemológica (construtivista), bem como com o paradigma (interpretativista), a estratégia e com a abordagem (qualitativa) da pesquisa (Saccò, 2009).

Segundo Mattar Neto (1996, apud Zanella, 2006) não probabilística é aquela em que a seleção dos elementos da população para a composição da amostra depende, pelo menos em parte, do julgamento do pesquisador.

Por outro lado, diz-se intencional a amostra não probabilística na qual o pesquisador seleciona membros da amostra por atender a algum critério" (Cooper e Schindler), isto é, a escolha da amostra ocorre de forma deliberada e busca selecionar aqueles que sejam capazes de gerar dados mais relevantes e a gama mais ampla de informações (Yin, 2016).

3.3.1 ELABORAÇÃO DE REFERENCIAL TEÓRICO

O referencial teórico se refere à discussão conceitual e resultados de pesquisas sobre o tema, relacionando autores e argumentos de apoio à questão em foco. Segundo Gil (2002), a principal vantagem da pesquisa bibliográfica é permitir ao pesquisador acessar uma grande

quantidade de informações sobre determinado tema, mesmo que o tema seja amplo ou complexo.

Para o desenvolvimento do referencial teórico e para trazer mais confiabilidade à pesquisa, foi realizada pesquisa bibliográfica sobre contratos administrativos, fiscalização contratual, princípio da eficiência e gestão de riscos aplicada ao setor público.

3.3.2 PESQUISA DOCUMENTAL

Além dos normativos referentes ao tema da pesquisa, foram analisados contratos administrativos de terceirização de mão de obra firmados pelo TRE-DF no período de 2020 a 2023, indicados na Tabela 1, e atos de fiscalização praticados desde o início da vigência dos contratos levantados até dezembro de 2023.

Tabela 1 – Contratos Analisados na Pesquisa

Número	Objeto	Início da Vigência	Fim da Vigência	Unidade Fiscalizadora	Valor Inicial
02/2021	Este contrato tem por objeto a prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio por meio de equipe de bombeiros civis para atuar no edifício-sede e no edifício-anexo do TRE-DF, bem como na prestação do serviço em eventos oficiais eleitorais, ainda que ocorram em localidade diversa no Distrito Federal.	13/01/2021	13/01/2026	SEPOJ	R\$392.448,96
07/2021	Este contrato tem por objeto a prestação do serviço de vigilância armada para guarnecer edificações do TRE-DF.	26/05/2021	26/05/2021	SEPOJ	R\$1.005.092,88
16/2022	Este contrato tem por objeto a contratação de empresa especializada, no ramo de engenharia, para a	06/06/2022	06/06/2027	NUMAP	R\$1.090.000,00

	prestação de serviços contínuos de operação, manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, com fornecimento de peças, materiais de consumo e insumos e mão de obra, bem como para a realização de serviços eventuais diversos nos sistemas, equipamentos e instalações prediais utilizados pelo TRE-DF.				
01/2023	Este contrato tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação presencial de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação e administração de bancos de dados Oracle mediante cessão de mão de obra.	16/01/2023	16/01/2026	SASIS	R\$2.068.999,68
10/2023	Este contrato tem por objeto a contratação de empresa especializada para a prestação de serviços continuados em gestão de facilities (soft service), compreendendo os serviços de limpeza e conservação, limpeza de fachada e caixa de gordura, controle de vetores e pragas urbanas, jardinagem e lavanderia nas diversas unidades do TRE-DF.	22/05/2023	22/05/2027	SEASO	R\$2.726.991,08
20/2023	Este contrato tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados de apoio administrativo, com dedicação de mão de obra exclusiva no TRE-DF,	25/09/2023	19/12/2023	SEASO	R\$2.801.154,72

	compreendendo os cargos de Agente de Portaria, Auxiliar de Encarregado, Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Ouvidoria, Auxiliar de Saúde Bucal, Almoxarife, Assistente Administrativo, Carregador, Copeira, Encarregado Geral, Garçom, Recepção, Técnico de Arquivo e Técnico de Biblioteca.				
36/2023	Contratação do remanescente do objeto do Contrato nº 20/2023, de prestação de serviços continuados de apoio administrativo, com dedicação de mão de obra exclusiva no TRE-DF, compreendendo os cargos de Agente de Portaria, Auxiliar de Encarregado, Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Ouvidoria, Auxiliar de Saúde Bucal, Almoxarife, Assistente Administrativo, Carregador, Copeira, Encarregado Geral, Garçom, Recepção, Técnico de Arquivo e Técnico de Biblioteca.	19/12/2023	25/09/2025	SEASO	R\$2.726,991,08

A escolha desses contratos fundamentou-se em critérios específicos estabelecidos para garantir a representatividade e a qualidade da análise.

Como primeiro critério, selecionaram-se contratos que apresentavam toda a documentação pertinente ao processo de contratação, incluindo Documento de Formalização de Demanda, Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência, Edital de Licitação e o próprio Contrato, elaborados sob a égide do *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos* do TRE-DF.

Quanto ao recorte temporal, definiu-se como marco inicial o ano de 2020, período em que a Secretaria de Administração Orçamento e

Finanças do TRE-DF iniciou ações de controle que identificaram omissões graves na fiscalização das obrigações contratuais. O marco final foi estabelecido em 2023, antecedendo a implementação da fiscalização administrativa centralizada na Assessoria de Fiscalização de Contratos (Afic).

A análise documental será estruturada em duas dimensões complementares. Primeiro, verificar-se-á a conformidade das práticas fiscalizatórias com os procedimentos estabelecidos no *Manual* institucional. Posteriormente, analisar-se-á se essa conformidade resulta em eficiência administrativa, considerando a relação entre recursos empregados e resultados alcançados.

3.3.3 APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIOS

Foi aplicado questionário estruturado dirigido a todos os fiscais administrativos dos contratos selecionados, com o objetivo de captar suas percepções sobre os desafios enfrentados na fiscalização administrativa e verificar sua familiaridade com os procedimentos estabelecidos no *Manual* institucional.

O questionário foi elaborado no Google Forms e se compunha de nove questões, sendo seis questões em escala Likert de 2 a 4, 6, 7 e 9, uma questão de múltipla escolha, uma questão binária e uma questão aberta. Foram convidados oito fiscais administrativos dos contratos analisados, obtendo-se 100% de adesão, com todos os convidados respondendo ao questionário.

Nas questões com escala Likert, adotou-se o critério de considerar como satisfatórias apenas as respostas com notas 4 e 5, conforme explicitado no próprio instrumento de pesquisa, para evitar o erro de tendência central identificado por Cooper e Schindler (2003).

3.3.4 REALIZAÇÃO DE ENTREVISTAS

Segundo Lakatos e Marconi (2017), a entrevista é um encontro entre duas pessoas, com o fim de obter informações específicas sobre determinado assunto. É uma prática utilizada na pesquisa social para coletar dados ou auxiliar no diagnóstico e tratamento de problemas sociais.

Foram realizadas três entrevistas semiestruturadas com servidores-chave do TRE-DF, sendo dois servidores da Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças (SAO) – que exercem papel de segunda linha de defesa na fiscalização – e uma servidora da Assessoria Jurídica da Presidência (Ajup) – que atua no apoio jurídico à fiscalização contratual.

As entrevistas foram realizadas em junho de 2025, por meio de videoconferência via WhatsApp, com duração média de 12 minutos cada. Foram gravadas e posteriormente transcritas, utilizando-se o software TurboScribe.ai para garantir a fidelidade dos conteúdos.

O roteiro das entrevistas foi padronizado para todos os participantes, abordando questões sobre a eficiência dos procedimentos de fiscalização, principais desafios identificados, competências necessárias para a função e percepções sobre o modelo adotado pelo TRE-DF.

3.4 DA ANÁLISE DOS DADOS E VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE

A análise de dados constitui etapa fundamental da pesquisa científica, transformando informações brutas em conhecimentos significativos que permitam responder adequadamente à questão de pesquisa formulada. De acordo com Gil (2002), o processo analítico visa organizar e estruturar as informações coletadas de modo a viabilizar respostas consistentes ao problema investigado.

Yin (2016) destaca que essa fase envolve compilação, decomposição e recomposição dos dados coletados, seguida de sua interpretação e síntese conclusiva. Esse processo analítico permite a transformação metodológica das informações coletadas em evidências que sustentem ou refutem as hipóteses estabelecidas na investigação.

A estruturação da análise deve estar diretamente alinhada aos objetivos específicos da pesquisa, que funcionam como guias orientadores para a interpretação dos dados. Conforme observam Lakatos e Marconi (2022), os objetivos específicos desempenham papel instrumental na consecução do objetivo geral, funcionando como etapas estratégicas para seu alcance.

A análise de conteúdo apresenta-se como ferramenta metodológica adequada para a interpretação de significados mediante estruturação sistemática de dados, possibilitando compreensão aprofundada do fenômeno estudado a partir da categorização e da análise das informações coletadas.

Conforme Bardin (2011), a técnica de análise de conteúdo ocorre em três etapas: pré-análise; exploração do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Para a análise documental deste estudo, foi verificada a hipótese por meio de análise da eficiência dos procedimentos de fiscalização, verificando tanto a conformidade quanto a relação custo-benefício dos atos praticados pela fiscalização com as regras contidas no *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos* do TRE-DF.

Para a realização da análise de conformidade, foi verificado se a fiscalização observou as regras previstas nos normativos citados em lista de verificação que se compôs das obrigações consideradas críticas nos contratos de terceirização de mão de obra. A lista de verificação contém os seguintes quesitos:

- d) Se a análise mensal feita pela fiscalização contratual foi tempestiva;**
- e) Se foi apresentada a garantia contratual no prazo e forma estipulados e suas prorrogações/reforços;**
- f) Se foi comprovado o pagamento do salário no valor correto e nas condições estipuladas no contrato e nas normas trabalhistas;**
- g) Se foi comprovado o pagamento do auxílio-alimentação no valor correto e nas condições estipuladas no contrato e nas normas trabalhistas;**
- h) Se foi comprovado o pagamento do vale-transporte, quando exigido, no valor correto e nas condições estipuladas no contrato e nas normas trabalhistas;**
- i) Se foi comprovado o recolhimento do FGTS;**
- j) Se foi comprovado o recolhimento do INSS; e**
- k) Se foi verificada a regularidade da frequência, inclusive quanto às questões formais.**

A escolha dos oito quesitos da lista de verificação fundamenta-se na identificação das obrigações contratuais críticas que, quando descumpridas, podem acarretar responsabilização subsidiária e

solidária da administração por verbas trabalhistas e previdenciárias, respectivamente.

Para o tratamento dos dados dos questionários, utilizou-se estatística descritiva simples, com apresentação de frequências e percentuais das respostas obtidas.

Para as entrevistas, aplicou-se a análise de conteúdo, conforme Bardin (2011), organizando-se as respostas por categorias temáticas e identificando-se padrões e convergências nas percepções dos entrevistados.

Por último, os resultados foram estruturados e condensados em planilhas do Excel, sendo apresentado o grau de descumprimento de cada um dos quesitos, o número absoluto de não conformidades, o número de não conformidades isoladas por contrato, por área, entre outras variações relevantes.

A triangulação dos dados obtidos das diferentes fontes (documentos, questionários e entrevistas) permitiu uma análise mais robusta e confiável dos resultados, possibilitando verificar a hipótese de que o modelo de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não se mostra adequadamente eficiente para promover o máximo nível de consecução dos objetos contratuais, além de sujeitar a administração do TRE-DF aos riscos relacionados à responsabilização previdenciária e trabalhista.

3.5 ASPECTOS ÉTICOS DA PESQUISA

Os dados documentais coletados no TRE-DF não carecem de autorização específica, haja vista que os contratos administrativos constituem documentos de natureza pública, passíveis de consulta mediante solicitação. Todavia, quanto aos agentes públicos entrevistados e respondentes dos questionários, cuidou-se de manter o sigilo, por se tratar de informações sobre a percepção desses servidores públicos quanto ao órgão, aos pares e superiores hierárquicos.

No caso do TRE-DF, órgão que conta com quadro reduzido de servidores, o sigilo ganha especial importância para garantir que a identificação dos participantes não seja possível. Ademais, tanto os respondentes dos questionários quanto os entrevistados manifestaram seu consentimento livre e esclarecido, tendo sido informados de que os

dados serão utilizados exclusivamente para fins acadêmicos. Os respondentes dos questionários apresentaram seu consentimento diretamente no formulário eletrônico, enquanto os entrevistados forneceram consentimento verbal.

3.6 RESUMO DO CAPÍTULO

No presente capítulo foi apresentada a metodologia utilizada para cumprimento dos objetivos geral e específicos e para responder ao problema de pesquisa.

A pesquisa caracteriza-se como qualitativa, descritiva e explicativa, utilizando os métodos bibliográfico, documental e estudo de caso. Foram utilizadas múltiplas fontes de dados: pesquisa bibliográfica, análise documental, questionários e entrevistas.

A análise documental baseou-se em lista de verificação de conformidade aplicada a sete contratos de terceirização de mão de obra. Os questionários foram aplicados a oito fiscais administrativos e as entrevistas a três servidores-chave do TRE-DF.

O tratamento dos dados envolveu análise de conformidade para documentos, estatística descritiva para questionários e análise de conteúdo de Bardin (2011) para entrevistas, com triangulação final dos resultados.

Os aspectos éticos foram observados mediante sigilo dos participantes e consentimento informado, reconhecendo-se as limitações inerentes ao escopo e método da pesquisa.



4

ANÁLISE DE DADOS

A análise de dados desta pesquisa será estruturada com base nos objetivos específicos, buscando alcançar o objetivo geral de verificar em que medida os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF, no período de 2020 a 2023, demonstram eficiência na utilização de recursos e prevenção de riscos trabalhistas e previdenciários, considerando aspectos de padronização, especialização e tempestividade. O segundo objetivo específico concentra-se na verificação da aderência das práticas ao *Manual institucional*, fornecendo a base empírica necessária para que o terceiro objetivo específico analise a eficiência desses procedimentos, considerando a relação entre recursos empregados, resultados obtidos e riscos adequadamente mitigados.

4.1 OBJETIVO ESPECÍFICO 1: DESCREVER A ESTRUTURA INSTITUCIONAL, OS FLUXOS E OS CRITÉRIOS DE FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DO TRE-DF

A estrutura institucional voltada à gestão e à fiscalização dos contratos administrativos, no âmbito do TRE-DF, configura-se como arranjo organizacional essencial para assegurar conformidade legal e eficiência administrativa. Essa estrutura passou por importantes transformações nos últimos anos, refletindo a evolução das práticas de controle e governança contratual.

De acordo com o *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos* do TRE-DF, a fiscalização contratual é, em regra, de competência das unidades demandantes, as quais detêm responsabilidade pela adequada instrução processual e pelo acompanhamento da execução contratual. Esse modelo descentralizado vigorou durante todo o período analisado (2020-2023), caracterizando-se pela concentração da fiscalização técnica e da fiscalização administrativa no mesmo servidor.

Para cada instrumento contratual celebrado, faz-se obrigatória a designação formal de fiscais, titular e substituto, por meio de despacho, ato de competência do secretário de Administração, Orçamento e Finanças, conforme dispõe o *Manual*. A designação de fiscais ocorre de acordo com as atribuições das unidades demandantes, respeitada a pertinência temática em relação aos serviços contratados.

Durante o período estudado, a fiscalização encontrava-se pulverizada entre diferentes unidades organizacionais, conforme demonstrado na estrutura a seguir. Dessa forma, em termos estruturais, de acordo com o Regulamento da Secretaria do Tribunal, os serviços com dedicação exclusiva de mão de obra eram geridos e fiscalizados pelas seguintes unidades:

Quadro 1 – Estrutura Institucional para Gestão e Fiscalização dos Contratos Estudados								
Objeto	Motorista	Infraestrutura de TIC	Manutenção predial	Brigadista	Vigilância armada	Apoio administrativo	Limpeza	
Unidade	SETRA	SASIS	NUMAP	SEPOJ	SEPOJ	SEASO	SEASO	

Fonte: O autor (2025)

Em 2020, o TRE-DF promoveu significativa alteração em seus fluxos de fiscalização contratual, motivada pela identificação de graves deficiências na execução de contratos de terceirização. A mudança foi implementada pela constatação, nos últimos anos de vigência do Contrato nº 19/2016 de manutenção predial, de diversos problemas relacionados à fiscalização administrativa que haviam passado despercebidos durante todo o período de execução contratual.

As irregularidades identificadas incluíam descumprimentos de obrigações trabalhistas e previdenciárias que não foram detectados pela fiscalização primária, evidenciando a necessidade de implementação de mecanismos adicionais de controle. Em resposta a essa situação, a Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças (SAO) passou a exercer papel de segunda linha de defesa, implementando análise de conformidade sistemática no fluxo mensal de pagamento dos contratos de terceirização de mão de obra. A medida representou importante aprimoramento nos controles internos do Tribunal, introduzindo camada adicional de verificação que

visava identificar e corrigir falhas na fiscalização administrativa antes que se consolidassem em prejuízos para a administração ou para os trabalhadores terceirizados.

A partir de 2024, o TRE-DF promoveu nova reestruturação organizacional com a criação da Assessoria de Fiscalização de Contratos (Afic), alterando substancialmente o modelo descentralizado que vigorava no Tribunal. A mudança concentrou a fiscalização administrativa dos contratos de terceirização de mão de obra em unidade especializada, mantendo apenas a fiscalização técnica nas unidades demandantes. A implementação da Afic representou resposta institucional às deficiências identificadas no modelo anterior, buscando especialização e padronização dos procedimentos de fiscalização administrativa por meio da concentração de competências em unidade dedicada exclusivamente a essa atividade.

No que concerne aos fluxos procedimentais, as previsões contidas no *Manual* fornecem subsídios que podem ser constatados na prática administrativa adotada nos processos analisados nesta pesquisa. O *Manual* prevê diversos outros fluxos, como os relativos às alterações contratuais para reequilíbrio econômico-financeiro, acréscimos ou supressões de bens ou serviços e aplicação de penalidades administrativas. Contudo, para os propósitos desta pesquisa, importam os fluxos diretamente relacionados à fiscalização administrativa.

Os fluxos que interessam para esta pesquisa não estão totalmente sistematizados no *Manual*. Suas disposições encontram-se esparsas, e as práticas administrativas dependem da finalidade específica da tramitação processual. Nesse contexto, merecem destaque os seguintes fluxos operacionais:

Fluxo para pagamento:

- a) (fiscal) recebimento do objeto, mediante atesto em relatório mensal e/ou preenchimento do Relatório de Execução Contratual, e encaminhamento ao superior hierárquico;**
- b) (superior do fiscal) análise e encaminhamento à Sepef;**
- c) (Sepef) emissão de análise de pagamento, retenção de tributos e emissão de ordem bancária;**
- d) (Corf) análise e ratificação das informações da Sepef;**
- e) (SAO e DG) análise e ratificação das informações das unidades subordinadas;**

- f) (PR) assinatura da ordem de pagamento no Siafi, realizando a despesa e o retorno do procedimento à Sepef;
- g) (Sepef) verificação da confirmação bancária, juntada da ordem de pagamento assinada e retorno do processo ao fiscal; e
- h) (SAO) análise de conformidade da fiscalização administrativa – implementada em 2020.

Fluxo para registro da garantia contratual:

- a) (fiscal) recebimento da garantia contratual e análise conforme o *Manual*;
- b) (superior do fiscal) análise do ato do fiscal e encaminhamento do processo à Corf/Secon;
- c) (Corf/Secon) registro da garantia contratual no Siafi e retorno do procedimento ao fiscal.

Conforme observado, os fluxos apresentados contemplam ampla gama de práticas administrativas, notadamente as de responsabilidade dos fiscais, que consubstanciam os critérios de gestão e fiscalização de contratos previstos no *Manual* do TRE-DF, os quais serão detalhadamente apresentados na sequência.

O *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos* do TRE-DF, instituído pela Portaria Presidência nº 81/2020, estabelece um conjunto abrangente de critérios específicos para a fiscalização administrativa dos contratos de terceirização, estruturados em quatro etapas: fiscalização inicial; fiscalização mensal; fiscalização quando da demissão de trabalhadores; e outros procedimentos de fiscalização. Esse arcabouço normativo representa um esforço de sistematização das práticas de fiscalização contratual no Tribunal, buscando assegurar o cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pelos contratados.

O *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos* do TRE-DF foi elaborado considerando as discussões legislativas em curso à época de sua criação, especialmente o projeto de lei que posteriormente deu origem à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021).

Importa ressaltar que não ocorreram alterações substanciais nos procedimentos de fiscalização administrativa com a transição do regime da Lei nº 8.666/1993 para a Lei nº 14.133/2021, tanto que a Instrução Normativa nº 5/2017 permanece aplicável aos contratos

regidos pela nova legislação, conforme expressamente autorizado pela Instrução Normativa Seges/ME nº 98, de 26 de dezembro de 2022, que estabelece a aplicação da referida norma “no que couber, para a realização dos processos de licitação e de contratação direta de serviços de que dispõe a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021”. À vista disso, os critérios e metodologias de fiscalização previstos no *Manual* mantêm sua pertinência e aplicabilidade no atual cenário normativo.

Na etapa de fiscalização inicial, o *Manual* determina que o fiscal administrativo exija do contratado, até a data de início da execução dos serviços e sempre que houver admissão de novos empregados, no prazo de até dois dias úteis após o início da execução dos serviços pelo trabalhador admitido, a apresentação de documentação específica. Essa documentação inclui relação de empregados em planilha eletrônica nos formatos .xls ou .xlsx, contendo dados completos: nome, cargo ou função, horário do posto de trabalho, números de RG e CPF, endereço residencial, opção pelo recebimento ou não do vale-transporte, adicionais devidos, valor do auxílio-alimentação e benefícios devidos ao trabalhador, com indicação dos responsáveis técnicos pela execução dos serviços; cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) ou documento equivalente das páginas com qualificação civil e anotação do contrato de trabalho; exames médicos admissionais; e cópia do contrato de trabalho (Brasil, 2020).

O *Manual* estabelece ainda procedimentos de verificação rigorosos, determinando que o fiscal administrativo elabore planilha-resumo do contrato a partir da relação de empregados apresentada pelo contratado, contendo informações sobre todos os trabalhadores empregados na execução dos serviços: nome completo, número de inscrição no CPF, função exercida, salário, adicionais, gratificações, benefícios recebidos, sua especificação e quantidade, horário de trabalho, férias, licenças, faltas, ocorrências e horas extras trabalhadas. Ademais, determina o exame das CTPS mediante verificação de todas as anotações nelas contidas, a fim de certificar-se da coincidência das informações com aquelas fornecidas pelo contratado na relação de empregados e na proposta (Brasil, 2020).

O *Manual* especifica a necessidade de verificação da correção de informações essenciais, como data de início do contrato de trabalho, função para a qual foi contratado o trabalhador, remuneração corretamente discriminada em salário-base, adicionais e gratificações, e eventuais alterações dos contratos de trabalho. Estabelece a

obrigatoriedade de certificar-se de que o número de empregados por função coincida com o previsto na proposta do contratado e que o salário anotado na CTPS não seja inferior ao salário mínimo, ao salário normativo fixado pelas normas coletivas de trabalho e ao salário cotado na proposta. Determina, ainda, a consulta a eventuais obrigações adicionais fixadas pelas normas coletivas de trabalho, a verificação da existência de laudo pericial indicando condições insalubres ou de periculosidade no ambiente de trabalho e a certificação da entrega e utilização efetiva dos Equipamentos de Proteção Individual (EPI) pelos prestadores de serviços (Brasil, 2020).

Na fiscalização mensal, o *Manual* exige a apresentação, pelo contratado, até o dia 30 do mês seguinte ao da prestação dos serviços, de certidões de regularidade quando não for possível a verificação no Sistema de Cadastro de Fornecedores (Sicaf). Incluem-se a Certidão Negativa de Débitos Relativos a Créditos Tributários Federais e à Dívida Ativa da União, certidões que comprovem a regularidade perante as Fazendas Federal, Estadual, Distrital e Municipal do domicílio ou sede do contratado, Certificado de Regularidade do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Certidão Negativa de Débitos Trabalhistas (CNDT).

Adicionalmente, exige-se documentação específica referente à totalidade dos trabalhadores empregados na execução dos serviços ao TRE-DF, abrangendo relatórios da Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social (GFIP) e guias de recolhimento (Guia da Previdência Social – GPS ou Documento de Arrecadação de Receitas Federais – DAR, Guia de Recolhimento do FGTS – GRF e, em caso de demissão sem justa causa, Guia de Recolhimento Rescisório do FGTS – GRRF), cópia da folha de pagamento analítica em que conste como tomador o TRE-DF, cópia dos contracheques ou recibos de depósitos bancários dos salários pagos aos empregados, incluindo adicionais, horas extras, repouso semanal remunerado, férias remuneradas e respectivo adicional e décimo terceiro salário, comprovantes de entrega de benefícios suplementares e comprovantes de realização de cursos de treinamento e reciclagem exigidos por lei ou pelo contrato (Brasil, 2020).

Essas orientações estabelecidas no *Manual* são transpostas para os instrumentos contratuais e adaptadas à realidade normativa e sistêmica vigente à época da formalização de cada ajuste, preservando

a finalidade essencial de verificação das obrigações trabalhistas, previdenciárias e relativas ao FGTS.

Não causa prejuízo para a fiscalização administrativa a ocorrência de eventuais alterações nos sistemas informatizados promovidas pelo governo federal, uma vez que a mudança de plataformas ou nomenclaturas não altera a obrigação fundamental das empresas contratadas de apresentar comprovantes de depósito do FGTS e de recolhimento das contribuições previdenciárias.

À vista disso, quando determinado sistema é substituído, novos relatórios substitutos devem ser apresentados pela contratada, constituindo consequência natural dos deveres contratuais de comprovar a regularidade do cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias, independentemente da denominação específica dos documentos exigidos pela legislação vigente.

O *Manual* estabelece também que o fiscal administrativo deve elaborar mensalmente relatório da análise da documentação examinada, objetivando verificar a efetiva realização dos dispêndios concernentes aos salários e às obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS do mês anterior, bem como benefícios complementares, emitindo relatório a ser encaminhado ao fiscal do contrato para análise e junção ao Procedimento Administrativo de Fiscalização e Pagamento (Brasil, 2020).

Quando da demissão de trabalhadores, o *Manual* determina a exigência de apresentação do Termo de Rescisão do Contrato de Trabalho devidamente homologado, quando exigível a assistência sindical pela norma coletiva de trabalho, comprovantes de efetivo recolhimento da contribuição previdenciária, do FGTS incidentes sobre as verbas rescisórias e da incidente sobre os depósitos no FGTS em caso de demissão do trabalhador sem justa causa, extrato do FGTS do empregado demitido e exame médico demissional (Brasil, 2020).

Outros procedimentos de fiscalização estabelecidos pelo *Manual* abrangem controles adicionais que devem ser exercidos pelo fiscal administrativo do contrato, incluindo verificação do correto e tempestivo pagamento dos salários e demais benefícios atualizados na data-base da categoria pela nova norma coletiva de trabalho, certificação da observância da legislação relativa à concessão e ao pagamento de férias e licenças aos empregados, verificação do respeito à estabilidade provisória dos empregados e comprovação da

manutenção de reserva de cargos para pessoa com deficiência ou reabilitado da Previdência Social, conforme legislação específica (Brasil, 2020).

O *Manual* prevê, ainda, providências específicas em caso de indícios de irregularidades, estabelecendo que o inadimplemento das obrigações trabalhistas e sociais pelo contratado pode ensejar rescisão contratual sem prejuízo da aplicação de sanções. Nessas situações, o fiscal do contrato pode conceder prazo de até 30 dias para que o contratado apresente comprovantes de quitação de suas obrigações ou justificativas fundamentadas, sob pena de rescisão contratual. Persistindo a irregularidade, a Diretoria-Geral ou a Presidência pode determinar a retenção do pagamento da fatura mensal em valor proporcional ao inadimplemento até a regularização da situação. Não havendo quitação das obrigações no prazo de 15 dias, o TRE-DF pode efetuar o pagamento das obrigações diretamente aos empregados da contratada (Brasil, 2020).

Contudo, ao confrontar essas disposições com as diretrizes estabelecidas no Acórdão nº 1.214/2013 do TCU e na Instrução Normativa nº 5/2017, identificam-se algumas diferenças que merecem análise detalhada.

O referido acórdão, que representou um marco na regulamentação da terceirização de mão de obra na administração pública, após constatar que “nos últimos anos, passaram a ocorrer com maior frequência problemas na execução desse tipo de contrato, com interrupções na prestação dos serviços, ausência de pagamento aos funcionários de salários e outras verbas trabalhistas”, estabeleceu critérios rigorosos para a fiscalização administrativa (Brasil, 2013).

A Instrução Normativa nº 5/2017 do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão consolidou e aprofundou as diretrizes estabelecidas pela Corte de Contas, materializando em regulamentação específica os critérios de fiscalização administrativa preconizados no referido acórdão. À vista disso, a instrução normativa representou um avanço significativo na sistematização dos procedimentos de controle da terceirização, estabelecendo metodologias detalhadas para a verificação das obrigações trabalhistas, previdenciárias e relativas ao FGTS, bem como critérios objetivos para a fiscalização dos contratos de prestação de serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra.

Conforme pontua Carvalho Filho (2023), embora não seja obrigatória a observância da referida instrução normativa pelo Poder Judiciário, sua adoção constitui boa prática administrativa, na medida em que estabelece padrões técnicos e metodológicos reconhecidos como adequados para a fiscalização de contratos de terceirização.

Segundo Carvalho Filho (2023), a evolução da jurisprudência do TCU sobre terceirização reflete a crescente preocupação com a proteção dos direitos trabalhistas nos contratos administrativos, a evidenciar a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle ante a complexidade dos vínculos contratuais na administração pública contemporânea.

Passando agora ao comparativo entre os normativos, a diferença mais relevante relaciona-se aos procedimentos de fiscalização contratual por amostragem. O Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário, no item 9.1.7, determinação que a comprovação documental dos pagamentos de salários, vale-transporte e auxílio-alimentação deve ser exigida mediante técnica de amostragem, conforme discricionariedade da administração (Brasil, 2013).

Complementa tal orientação o item 9.1.9 do mesmo acórdão, que determina que a fiscalização contratual quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas deve fundamentar-se em critérios estatísticos, considerando falhas que comprometam a integralidade do contrato, em vez de se concentrar exclusivamente em erros pontuais ou eventuais no pagamento de determinada vantagem a empregado específico (Brasil, 2013).

À vista disso, a Corte de Contas orienta a adoção da técnica de amostragem na fiscalização administrativa, priorizando a análise sistemática dos riscos contratuais em detrimento da verificação exaustiva e individual de cada obrigação trabalhista. Tal abordagem encontra respaldo na doutrina de Medauar (2022), que enfatiza que o controle administrativo deve pautar-se pela análise de riscos e pela racionalização dos recursos disponíveis, evitando o formalismo excessivo que pode comprometer a eficiência da gestão pública e gerar custos desnecessários à administração.

Nessa linha de entendimento, o Anexo VIII-B da Instrução Normativa nº 5/2017 estabelece, em seu item 10.5, metodologia de fiscalização por amostragem que prevê a avaliação de todos os trabalhadores terceirizados no período de um ano, permitindo

verificações múltiplas e aleatórias para garantir a imprevisibilidade do controle e maximizar seu efeito dissuasório sobre eventuais irregularidades.

O *Manual* do TRE-DF, embora estabeleça procedimentos similares aos preconizados pelo TCU e pela Instrução Normativa nº 05/2017, adota uma metodologia distinta daquela orientada nos documentos mencionados, implementando uma sistemática mais rigorosa e abrangente.

Conforme disposto na seção 5.7.1.2 do *Manual*, a fiscalização administrativa deve exigir mensalmente do contratado a apresentação de documentação comprobatória referente à totalidade dos trabalhadores empregados na execução dos serviços, abrangendo cada mês de prestação contratual (TRE-DF, 2020).

Tal metodologia representa um critério de controle mais extensivo em comparação com aquele indicado pelo TCU e pela Instrução Normativa nº 05/2017. Essa abordagem institucional, conquanto amplie significativamente o alcance do controle administrativo e potencialize a detecção de irregularidades, pode ocasionar incremento substancial na carga de trabalho da fiscalização e elevação dos custos operacionais para a administração pública.

Apesar de convergentes, outro aspecto a destacar refere-se à qualificação adequada dos fiscais de contratos administrativos, pois constitui elemento fundamental para a eficiência da fiscalização contratual e para o cumprimento das finalidades públicas subjacentes às contratações. Nesse contexto, há convergência entre as orientações emanadas do TCU, a Instrução Normativa nº 05/2017 e os procedimentos institucionalizados pelo TRE-DF quanto aos requisitos de capacitação e qualificação técnica dos servidores designados para tal função.

O Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário, embora não estabeleça de forma expressa critérios específicos de qualificação para fiscais de contratos de terceirização, permeia toda sua fundamentação com a necessidade de que a fiscalização seja exercida por agentes públicos capacitados para identificar e prevenir irregularidades trabalhistas e previdenciárias, considerando a complexidade inerente a tais contratações (Brasil, 2013). Tal orientação implícita decorre da natureza das determinações emanadas pelo Tribunal, que pressupõem

conhecimento técnico especializado para sua implementação adequada.

Por outro lado, o *Manual* aborda a questão da qualificação dos fiscais de forma mais específica, estabelecendo, no subitem 5.2.1, que a indicação do fiscal e da equipe de fiscalização deve considerar a compatibilidade com as atribuições do cargo do servidor indicado, a complexidade das ações de fiscalização, o quantitativo de contratos por servidor e a capacitação deste para o desempenho das atividades (TRE-DF, 2020).

Ademais, o *Manual* prevê, no subitem 5.2.1.1, vedações específicas para a indicação de fiscais, incluindo servidores que estejam respondendo a procedimentos disciplinares ou que tenham registros de punições administrativas relacionadas a atos lesivos ao patrimônio público (TRE-DF, 2020).

Contudo, observa-se lacuna significativa na sistematização institucional do TRE-DF quanto aos mecanismos de capacitação continuada e qualificação técnica específica para fiscalização de contratos de terceirização.

Conforme disposto no subitem 5.2.2.1 do *Manual*, quando identificadas deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento das atribuições fiscalizatórias, o diretor-geral poderá providenciar a qualificação dos servidores, conforme a natureza e complexidade do objeto contratado, ou designar outros servidores com a qualificação requerida (TRE-DF, 2020). Tal abordagem reativa, embora preveja soluções para lacunas identificadas, não estabelece programa estruturado de capacitação prévia e continuada.

A literatura especializada em Direito Administrativo tem enfatizado reiteradamente a importância da qualificação técnica dos fiscais como elemento essencial para a eficiência do controle contratual.

O TCU, materializado no Acórdão TCU nº 1.214/2013 – Plenário (Brasil, 2013), sustenta que a complexidade crescente das contratações públicas, especialmente aquelas envolvendo terceirização de mão de obra, demanda conhecimento especializado em legislação trabalhista, previdenciária e fiscal, que transcende a formação generalista tradicionalmente oferecida aos servidores públicos. Nesse sentido, a capacitação adequada dos fiscais constitui não apenas requisito de

eficiência administrativa, mas também mecanismo de proteção ao erário e aos direitos dos trabalhadores terceirizados.

Estudos acadêmicos na área de gestão pública têm demonstrado correlação positiva entre o nível de capacitação dos fiscais de contratos e a redução de irregularidades contratuais, bem como melhoria na qualidade dos serviços prestados. Gonçalves (2006) evidencia que programas estruturados de capacitação, que abordem aspectos jurídicos e técnicos específicos do objeto contratado, resultam em fiscalização mais efetiva e redução significativa de passivos trabalhistas e previdenciários (Gonçalves, 2006).

Verifica-se que, embora o *Manual* estabeleça critérios para indicação e substituição de fiscais, a ausência de programa estruturado de capacitação continuada pode comprometer a implementação efetiva das determinações emanadas do TCU.

À vista disso, a principal divergência constatada refere-se à metodologia de fiscalização administrativa, especificamente quanto à verificação das obrigações trabalhistas por amostragem. Contudo, a abordagem adotada pelo *Manual* caracteriza-se por maior rigor e abrangência do que aquela preconizada pela Corte de Contas, estabelecendo verificação integral e mensal da documentação trabalhista em substituição à técnica de amostragem. Dessa forma, a adoção de critérios mais rigorosos de fiscalização não apenas atende às exigências mínimas estabelecidas pelos órgãos de controle, mas as supera, conferindo maior proteção tanto aos direitos dos trabalhadores terceirizados quanto à própria administração contratante.

Nessa perspectiva, as demais divergências identificadas constituem alterações procedimentais de menor relevância, que não alteram a essência da fiscalização contratual. Tais diferenças limitam-se a aspectos como o detalhamento de procedimentos administrativos e critérios complementares de documentação, sem comprometer os objetivos fundamentais do controle estabelecidos pelas normas superiores. Dessa forma, verifica-se que os fiscais do TRE-DF que observarem fielmente as diretrizes estabelecidas no *Manual* encontram-se resguardados de eventual responsabilização perante a Corte de Contas.

Enfim, esta seção cumpriu integralmente o objetivo específico de examinar os procedimentos de fiscalização administrativa estabelecidos no *Manual* do TRE-DF, proporcionando compreensão

detalhada de sua estrutura, metodologia e fundamentação normativa. A análise realizada permitiu identificar as convergências e as especificidades do documento institucional, demonstrando sua conformidade com os padrões estabelecidos pelos órgãos superiores de controle e sua adequação às particularidades do TRE-DF.

4.2 OBJETIVO ESPECÍFICO 2: COMPARAR AS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS ADOTADAS PELOS FISCAIS DE CONTRATO DO TRE-DF COM O MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL DESDE O INÍCIO DA VIGÊNCIA DOS CONTRATOS LEVANTADOS ATÉ DEZEMBRO DE 2023

A presente seção destina-se à análise empírica das práticas administrativas efetivamente adotadas pelos fiscais de contrato do TRE-DF na execução de suas atribuições relativas aos contratos de terceirização de mão de obra. Essa análise constitui elemento central da pesquisa, visto que permite confrontar as diretrizes normativas estabelecidas no *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos* com as práticas efetivamente implementadas no âmbito institucional, possibilitando verificar a hipótese de que o modelo atual de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não é suficientemente eficiente para garantir o cumprimento integral dos objetos contratuais, além de expor a administração do TRE-DF a riscos de responsabilização trabalhista e previdenciária.

Para a consecução deste objetivo específico, utilizou-se a lista de verificação elaborada, conforme estabelecido no item 3.2.3 da metodologia científica, a qual contempla os quesitos considerados críticos nos contratos de terceirização de mão de obra, abrangendo:

- a) Se a análise mensal feita pela fiscalização contratual foi tempestiva e periódica;**
- b) Se foi apresentada a garantia contratual no prazo e forma estipulados e suas prorrogações/reforços;**
- c) Se foi comprovado o pagamento do salário no valor correto e nas condições estipuladas no contrato e nas normas trabalhista;**

- d) Se foi comprovado o pagamento do auxílio-alimentação no valor correto e nas condições estipuladas no contrato e nas normas trabalhista;**
- e) Se foi comprovado o pagamento do vale-transporte, quando exigido, no valor correto e nas condições estipuladas no contrato e nas normas trabalhistas;**
- f) Se foi comprovado o recolhimento do FGTS;**
- g) Se foi comprovado o recolhimento do INSS; e**
- h) Se foi verificada a regularidade da frequência, inclusive quanto às questões formais.**

A lista de verificação foi construída levando em consideração que o descumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias pode acarretar responsabilização para a administração pública. Conforme estabelece a Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST), a administração pública sujeita-se à responsabilização subsidiária por verbas trabalhistas e solidária por obrigações previdenciárias quando comprovada deficiência ou omissão na fiscalização administrativa (Brasil, 1993).

Estudos acadêmicos na área de gestão pública têm demonstrado que a inadequada fiscalização de obrigações trabalhistas e previdenciárias pode ser tão ou mais nociva aos cofres públicos que a corrupção. Santos (2017) evidencia que o não pagamento de salários e encargos sociais/trabalhistas, quando o objeto do contrato envolve terceirização de serviços com mão de obra, pode resultar em prejuízo ao erário público, especialmente se houver omissão ou falha da administração na fiscalização do contrato, a comprometer a continuidade dos serviços públicos e gerar custos adicionais para a administração.

Da mesma forma, Gonçalves (2006) demonstra correlação direta entre deficiências na fiscalização de contratos de terceirização e a ocorrência de passivos trabalhistas e previdenciários significativos, que podem comprometer a sustentabilidade financeira das contratações públicas. Tais evidências reforçam a importância de verificar em que medida os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF, no período de 2020 a 2023, demonstram eficiência na utilização de recursos e prevenção de riscos trabalhistas e previdenciários, considerando aspectos de padronização, especialização e tempestividade.

A análise documental empreendida baseou-se na verificação sistemática das principais obrigações contratuais, considerando o enfoque na responsabilização solidária e subsidiária da administração pública, abrangendo desde aspectos temporais da fiscalização até questões substanciais relacionadas ao cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias. Esse método permitiu uma avaliação abrangente e padronizada das práticas fiscalizatórias, assegurando a comparabilidade dos resultados entre os diferentes contratos analisados.

No que se refere ao primeiro quesito da lista de verificação – tempestividade e periodicidade da análise documental pelo fiscal –, estabeleceu-se como parâmetro de conformidade a realização da análise documental pelo fiscal administrativo até o segundo mês subsequente ao da prestação dos serviços. Essa definição fundamenta-se na necessidade de assegurar que a fiscalização seja exercida de forma tempestiva, permitindo a identificação e a correção de eventuais irregularidades antes que se consolidem em prejuízos para os trabalhadores terceirizados e para a administração pública.

Assim, exemplificativamente, para a análise da documentação referente à competência de fevereiro de 2023, considera-se cumprido o critério de tempestividade quando o fiscal administrativo realiza a análise até o mês de abril de 2023. Caso a análise seja realizada a partir de maio de 2023, considera-se configurado o descumprimento do quesito tempestividade, independentemente da qualidade substancial da análise posterior.

Esse critério temporal fundamenta-se na necessidade de conciliar a fiscalização com a realidade administrativa, considerando os prazos necessários para a contratada organizar e apresentar a documentação comprobatória, bem como o tempo requerido para a análise técnica adequada por parte do fiscal administrativo. A definição de um prazo máximo de dois meses subsequentes à competência busca equilibrar a eficiência administrativa com a qualidade da fiscalização, evitando a precipitação que poderia comprometer a análise e a morosidade que reduziria a qualidade do controle.

Quanto aos demais quesitos contemplados na lista de verificação, adotou-se metodologia que considera duas formas distintas de descumprimento, refletindo a complexidade inerente à

fiscalização de contratos de terceirização e a necessidade de análise da atuação do fiscal administrativo.

Na primeira forma, considera-se configurado o descumprimento quando a empresa contratada efetivamente não atende às obrigações estabelecidas no contrato ou na legislação aplicável e, mesmo assim, o processo é encaminhado para pagamento pelo fiscal sem a solicitação das correções necessárias. Exemplificativamente, enquadram-se nessa modalidade situações como: pagamento de salário em atraso, recolhimento de FGTS ou INSS em valor inferior ao devido, não fornecimento de auxílio-alimentação ou vale-transporte, nos termos pactuados, ausência de apresentação da garantia contratual no prazo estabelecido, entre outras hipóteses de inadimplemento contratual direto.

A segunda forma abrange situações em que o fiscal administrativo instrui o processo mensal de pagamento sem a documentação necessária para comprovar o efetivo cumprimento das obrigações contratuais pela empresa terceirizada. Nesse caso, embora não se possa afirmar categoricamente que houve descumprimento material por parte da contratada, a ausência de documentação comprobatória impede a certificação adequada do cumprimento das obrigações, configurando, também, falha na atividade de fiscalização.

Assim, considera-se descumprimento fiscalizatório quando o fiscal procede ao ateste da documentação mensal sem dispor de elementos suficientes para certificar-se do efetivo pagamento de salários, recolhimento de contribuições previdenciárias, fornecimento de benefícios ou cumprimento de outras obrigações contratuais essenciais.

Assim sendo, o objetivo central deste estudo consiste em verificar em que medida os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF, no período de 2020 a 2023, demonstram eficiência na utilização de recursos e prevenção de riscos trabalhistas e previdenciários, considerando aspectos de padronização, especialização e tempestividade.

A análise que segue apresentará os resultados obtidos a partir da aplicação dessa metodologia aos sete contratos selecionados, permitindo uma compreensão detalhada das práticas de fiscalização administrativa no período compreendido entre 2020 e 2023 e

fornecendo subsídios empíricos para a verificação da hipótese de que o modelo atual de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não é suficientemente eficiente para garantir o cumprimento integral dos objetos contratuais, além de expor a administração do TRE-DF a riscos de responsabilização trabalhista e previdenciária, contribuindo para o alcance do objetivo geral estabelecido.

4.2.1 CONTRATO N° 02/2021

O Contrato n° 02/2021, firmado com a empresa Brasfort Empresa de Segurança Ltda., tem por objeto a prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio por meio de equipe de bombeiros civis mediante cessão de mão de obra. O instrumento contratual, com valor anual estimado de R\$ 392.448,96, abrange a disponibilização de quatro profissionais distribuídos em dois postos de trabalho, operando em regime de 12h x 36h – diurno, para atuar no edifício-sede e no edifício-anexo do TRE-DF, sendo fiscalizado pela Seção de Polícia Judicial (Sepoj).

A análise da fiscalização administrativa compreendeu o período de fevereiro de 2021 a dezembro de 2023, totalizando 35 meses de execução contratual. Foram examinadas 280 situações de verificação, das quais 259 constituíram avaliações válidas, o que representa 92,50% do universo analisado. O exame da documentação fiscalizatória revelou 21 inconformidades, resultando em uma taxa de conformidade geral de 91,89%. A Tabela 2 apresenta o resumo da conformidade por quesito.

Tabela 2 – Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato n° 02/2021				
Quesito de Verificação	Cumpriu	Descumpriu	Não Avaliado	Taxa de Conformidade (%)
Tempestividade da análise do fiscal	27	8	0	77,14
Garantia contratual	32	0	3	100,00*
Pagamento do salário	32	0	3	100,00*
Pagamento do auxílio-alimentação	29	3	3	90,63

Pagamento do vale-transporte	32	0	3	100,00*
Recolhimento do FGTS	28	4	3	87,50
Recolhimento do INSS	27	5	3	84,38
Frequência	31	1	3	96,88
TOTAL GERAL	238	21	21	91,89

*Taxa calculada sobre avaliações válidas

Fonte: O autor (2024)

A Tabela 3 apresenta o *ranking* dos quesitos com maior número de inconformidades.

Tabela 3 – Ranking de Inconformidades por Quesito – Contrato nº 02/2021				
Posição	Quesito	Nº de Inconformidades	Percentual do Total	
1º	Tempestividade da análise do fiscal	8	38,10%	
2º	Recolhimento do INSS	5	23,81%	
3º	Recolhimento do FGTS	4	19,05%	
4º	Pagamento do auxílio-alimentação	3	14,29%	
5º	Frequência	1	4,76%	
-	Garantia contratual	0	0,00%	
-	Pagamento do salário	0	0,00%	
-	Pagamento do vale-transporte	0	0,00%	

Fonte: O autor (2024)

Quanto à tempestividade da análise fiscal, identificaram-se oito inconformidades distribuídas nos meses de novembro e dezembro de 2021, setembro, novembro e dezembro de 2022, janeiro de 2023 e novembro e dezembro de 2023, com taxa de conformidade de 77,14%.

Quanto à garantia contratual, ao pagamento de salários e ao pagamento do vale transporte, observou-se conformidade integral ao longo do período analisado, não sendo registradas inconformidades, o que resultou em taxa de conformidade de 100,00%.

Sobre pagamento do auxílio-alimentação, registraram-se três inconformidades nos meses de março, julho e agosto de 2022, alcançando taxa de conformidade de 90,63%.

Quanto ao recolhimento do FGTS, identificaram-se quatro inconformidades distribuídas em janeiro e julho de 2022 e janeiro e fevereiro de 2023, apresentando taxa de conformidade de 87,50%. E sobre recolhimento do INSS, houve cinco inconformidades distribuídas em janeiro e julho de 2022, dezembro de 2022 e janeiro e fevereiro de 2023, alcançando taxa de conformidade de 84,38%.

A verificação da frequência apresentou uma inconformidade registrada em setembro de 2022, representando taxa de conformidade de 96,88%. E a distribuição temporal das inconformidades revela padrões específicos que merecem análise detalhada. A Tabela 4 apresenta a evolução anual das inconformidades identificadas.

Tabela 4 – Distribuição Anual de Inconformidades – Contrato nº 02/2021				
Ano	Total de Inconformidades	Meses Analisados	Média Mensal	
2021	2	11	0,18	
2022	12	12	1,00	
2023	7	12	0,58	
TOTAL	21	35	0,60	

Fonte: O autor (2024)

Os dados evidenciam concentração de 57,14% das inconformidades no exercício de 2022. Ressalta-se que 2022 foi ano de eleições gerais, com intensificação das atividades administrativas no TRE-DF.

A Tabela 5 apresenta a concentração de irregularidades por trimestre.

Tabela 5 – Distribuição Trimestral de Inconformidades – Contrato nº 02/2021					
Trimestre	2021	2022	2023	Total	Percentual
1º					
2º					
3º					
4º					

1º Trim (Jan-Mar)	0	3	5	8	38,10%
2º Trim (Abr-Jun)	0	0	0	0	0,00%
3º Trim (Jul-Set)	0	6	0	6	28,57%
4º Trim (Out-Dez)	2	3	2	7	33,33%
TOTAL	2	12	7	21	100,00%

Fonte: O autor (2024)

Os dados revelam concentração de 38,10% das inconformidades no primeiro trimestre, seguido pelo quarto trimestre com 33,33% e terceiro trimestre com 28,57%. O segundo trimestre não apresentou inconformidades.

A análise dos dados evidencia que a fiscalização administrativa do Contrato nº 02/2021, com taxa de conformidade geral de 91,89%, apresenta concentração de inconformidades nos quesitos de tempestividade da análise fiscal e cumprimento das obrigações previdenciárias. A distribuição temporal das irregularidades revela padrões sazonais específicos, com concentração nos finais de exercício.

4.2.2 CONTRATO N° 7/2021

O Contrato nº 7/2021, firmado com a empresa Multserv – Segurança e Vigilância Patrimonial Ltda, tem por objeto a prestação de serviço de vigilância armada para garantecer edificações do TRE-DF mediante cessão de mão de obra. O instrumento contratual, com valor anual estimado de R\$ 1.005.092,88, abrange a disponibilização de 10 profissionais distribuídos em seis postos de trabalho, operando em regime de 12h X 36h, para atuar no edifício-sede, no edifício-anexo e no Galpão de Operações da Justiça Eleitoral do Distrito Federal, sendo fiscalizado pelo Núcleo de Manutenção Predial (Numap).

A análise da fiscalização administrativa desse contrato compreendeu o período de maio de 2021 a dezembro de 2023, totalizando 32 meses de execução contratual. Durante esse período, foram examinadas 256 situações de verificação, distribuídas entre os oito quesitos estabelecidos na lista de verificação metodológica, constituindo avaliações válidas em sua totalidade.

O exame detalhado da documentação fiscalizatória revelou a ocorrência de 35 inconformidades ao longo do período analisado,

resultando em uma taxa de conformidade geral de 86,33%. A Tabela 6 apresenta o panorama completo da conformidade por quesito analisado.

Tabela 6 – Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato n° 7/2021				
Quesito de Verificação	Cumpriu	Descumpriu	Não Avaliado	Taxa de Conformidade (%)
Tempestividade da análise fiscal	5	27	0	15,63
Garantia contratual	32	0	0	100,00
Pagamento do salário	31	1	0	96,88
Pagamento do auxílio-alimentação	30	2	0	93,75
Pagamento do vale-transporte	31	1	0	96,88
Recolhimento do FGTS	30	2	0	93,75
Recolhimento do INSS	31	1	0	96,88
Frequência	31	1	0	96,88
TOTAL GERAL	221	35	0	86,33

Fonte: O autor (2024)

A análise evidencia áreas específicas que demandam atenção da administração pública. A Tabela 7 apresenta o *ranking* dos quesitos com maior número de inconformidades.

Tabela 7 – Ranking de Inconformidades por Quesito – Contrato n° 7/2021			
Posição	Quesito	Nº de Inconformidades	Percentual do Total
1º	Tempestividade da análise fiscal	27	77,14%
2º	Pagamento do auxílio alimentação	2	5,71%

2º	Recolhimento do FGTS	2	5,71%
4º	Pagamento do salário	1	2,86%
4º	Pagamento do vale transporte	1	2,86%
4º	Recolhimento do INSS	1	2,86%
4º	Frequência	1	2,86%
-	Garantia contratual	0	0,00%

Fonte: O autor (2024)

No que se refere à tempestividade da análise fiscal, identificou-se o maior número absoluto de inconformidades, com 27 ocorrências, representando uma taxa de conformidade de apenas 15,63%. Das 32 competências analisadas, apenas cinco apresentaram conformidade: outubro de 2021, julho de 2022, agosto, setembro e outubro de 2023. Esse padrão evidencia sistemática morosidade na análise documental por parte da fiscalização administrativa.

Quanto à garantia contratual, observou-se conformidade integral ao longo de todo o período analisado, não sendo registradas inconformidades, o que demonstra adequado controle deste aspecto administrativo fundamental.

O pagamento de salários apresentou apenas uma inconformidade registrada em dezembro de 2021, com taxa de conformidade de 96,88%. Essa única ocorrência indica controle adequado dessa obrigação trabalhista essencial na maior parte do período contratual.

Relativamente ao pagamento do auxílio alimentação, registraram-se duas inconformidades nos meses de dezembro de 2021 e março de 2023, com taxa de conformidade de 93,75%.

O pagamento do vale-transporte apresentou performance similar ao pagamento de salários, com apenas uma inconformidade em dezembro de 2021, resultando em taxa de conformidade de 96,88%.

Quanto ao recolhimento do FGTS, identificaram-se duas inconformidades distribuídas em dezembro de 2021 e fevereiro de 2023, apresentando taxa de conformidade de 93,75%.

O recolhimento do INSS demonstrou apenas uma inconformidade registrada em dezembro de 2021, alcançando taxa de conformidade de 96,88%.

Por fim, a verificação da frequência apresentou apenas uma inconformidade registrada em dezembro de 2021, representando taxa de conformidade de 96,88%.

A distribuição temporal das inconformidades revela padrões específicos que merecem análise detalhada. A Tabela 8 apresenta a evolução anual das inconformidades identificadas.

Tabela 8 – Distribuição Anual de Inconformidades – Contrato n° 7/2021			
Ano	Total de Inconformidades	Meses Analisados	Média Mensal
2021	12	8	1,50
2022	11	12	0,92
2023	12	12	1,00
TOTAL	35	32	1,09

Fonte: O autor (2024)

Os dados evidenciam que o exercício de 2021, mesmo com menor período de análise (oito meses), apresentou a maior média mensal de inconformidades (1,50), seguido por 2023 (1,00) e 2022 (0,92). Dezembro de 2021 concentrou múltiplas inconformidades simultâneas em diversos quesitos, evidenciando deficiências sistêmicas na fiscalização durante aquele período específico.

Ainda quanto à distribuição temporal das inconformidades, a Tabela 9 apresenta a concentração de irregularidades por trimestre, evidenciando períodos críticos na execução contratual.

Tabela 9 – Distribuição Trimestral de Inconformidades – Contrato n° 7/2021					
Trimestre	2021	2022	2023	Total	Percentual
1º Trim (Jan-Mar)	0	3	4	7	20,00%
2º Trim (Abr-Jun)	2	3	3	8	22,86%

3º Trim (Jul-Set)	4	2	2	8	22,86%
4º Trim (Out-Dez)	6	3	3	12	34,29%
TOTAL	12	11	12	35	100,00%

Fonte: O autor (2024)

Os dados revelam concentração de 34,29% das inconformidades no quarto trimestre do ano, período tradicionalmente associado ao fechamento de exercícios e intensificação das atividades administrativas. O segundo e o terceiro trimestres apresentaram, cada um, 22,86% das irregularidades, enquanto o primeiro trimestre registrou 20,00% das inconformidades, indicando distribuição relativamente equilibrada entre os três primeiros trimestres, com concentração no último.

A análise dos dados evidencia que a fiscalização administrativa do Contrato nº 7/2021, com taxa de conformidade geral de 86,33%, apresenta desafios significativos relacionados principalmente à tempestividade do controle fiscalizatório. A elevada concentração de inconformidades no quesito tempestividade (77,14% do total) revela sistemática deficiência no cumprimento dos prazos estabelecidos para análise documental, o que compromete a atuação preventiva da administração. Adicionalmente, o evento crítico sistêmico identificado em dezembro de 2021 evidencia a necessidade de mecanismos de contingência para situações excepcionais na execução contratual.

4.2.3 CONTRATO N° 16/2022

O Contrato nº 16/2022, firmado com a empresa Atlântico Engenharia Ltda., tem por objeto a contratação de empresa especializada, no ramo de engenharia, para prestação de serviços contínuos de operação, manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, com fornecimento de peças, materiais de consumo e insumos e mão de obra, bem como para realização de serviços eventuais diversos, nos sistemas, equipamentos e instalações prediais utilizados pelo TRE-DF. O instrumento contratual, com valor anual estimado de R\$ 1.090.000,00, abrange múltiplas unidades do parque imobiliário do Tribunal, incluindo edifício-sede, edifício-anexo e diversas zonas eleitorais distribuídas no Distrito Federal, sendo fiscalizado pelo Núcleo de Manutenção Predial (Numap).

A análise da fiscalização administrativa desse contrato compreendeu o período de julho de 2022 a dezembro de 2023, totalizando 18 meses de execução contratual. Durante esse período, foram examinadas 144 situações de verificação, distribuídas entre os oito quesitos estabelecidos na lista de verificação metodológica, constituindo avaliações válidas em sua totalidade. O exame detalhado da documentação fiscalizatória revelou a ocorrência de 11 inconformidades ao longo do período analisado, resultando em uma taxa de conformidade geral de 92,36%. A Tabela 10 apresenta o panorama completo da conformidade por quesito analisado.

Tabela 10 – Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato nº 16/2022				
Quesito de Verificação	Cumpriu	Descumpriu	Não Avaliado	Taxa de Conformidade (%)
Tempestividade da análise fiscal	17	1	0	94,44
Garantia contratual	14	4	0	77,78
Pagamento do salário	18	0	0	100,00
Pagamento do auxílio-alimentação	18	0	0	100,00
Pagamento do vale-transporte	18	0	0	100,00
Recolhimento do FGTS	17	1	0	94,44
Recolhimento do INSS	17	1	0	94,44
Frequência	14	4	0	77,78
TOTAL GERAL	133	11	0	92,36

Fonte: O autor (2024)

A análise evidencia áreas específicas que demandam atenção da administração pública. A Tabela 11 apresenta o ranking dos quesitos com maior número de inconformidades.

Tabela 11 – Ranking de Inconformidades por Quesito – Contrato nº 16/2022			
Posição	Quesito	Nº de Inconformidades	Percentual do Total
1º	Garantia contratual	4	36,36%
1º	Frequência	4	36,36%
3º	Tempestividade da análise fiscal	1	9,09%
3º	Recolhimento do FGTS	1	9,09%
3º	Recolhimento do INSS	1	9,09%
-	Pagamento do salário	0	0,00%
-	Pagamento do auxílio-alimentação	0	0,00%
-	Pagamento do vale-transporte	0	0,00%

Fonte: O autor (2024)

Sobre garantia contratual, identificou-se o maior número de inconformidades, empatado com a frequência, com quatro ocorrências concentradas nos meses de julho, agosto, setembro e outubro de 2022, resultando em taxa de conformidade de 77,78%. Essa concentração temporal indica deficiências iniciais na apresentação ou adequação da garantia contratual.

A verificação da frequência apresentou quatro inconformidades também concentradas nos primeiros quatro meses de execução (julho a outubro de 2022), alcançando taxa de conformidade de 77,78%.

Quanto à tempestividade da análise fiscal, registrou-se apenas uma inconformidade, em dezembro de 2022, apresentando taxa de conformidade de 94,44%.

O pagamento de salários, auxílio-alimentação e vale-transporte apresentou conformidade integral em todas as verificações realizadas, resultando em taxa de conformidade de 100,00% para cada quesito.

O recolhimento do FGTS e o recolhimento do INSS registraram apenas uma inconformidade cada, ambas em dezembro de 2022, alcançando taxa de conformidade de 94,44%.

A distribuição temporal das inconformidades revela padrões específicos que merecem análise detalhada. A Tabela 12 apresenta a evolução anual das inconformidades identificadas.

Tabela 12 – Distribuição Anual de Inconformidades – Contrato n° 16/2022			
Ano	Total de Inconformidades	Meses Analisados	Média Mensal
2022	11	6	1,83
2023	0	12	0,00
TOTAL	11	18	0,61

Fonte: O autor (2024)

Os dados evidenciam concentração absoluta das inconformidades no exercício de 2022, que apresentou 100% do total de irregularidades identificadas, enquanto todo o exercício de 2023 transcorreu sem nenhuma inconformidade.

A Tabela 13 apresenta a distribuição trimestral de inconformidades, evidenciando períodos críticos na execução contratual.

Tabela 13 – Distribuição Trimestral de Inconformidades – Contrato n° 16/2022				
Trimestre	2022	2023	Total	Percentual
1º Trim (Jan-Mar)	-	0	0	0,00%
2º Trim (Abr-Jun)	-	0	0	0,00%
3º Trim (Jul-Set)	6	0	6	54,55%
4º Trim (Out-Dez)	5	0	5	45,45%
TOTAL	11	0	11	100,00%

Fonte: O autor (2024)

Os dados revelam concentração de 54,55% das inconformidades no terceiro trimestre de 2022 (período inicial de execução), seguido por 45,45% no quarto trimestre do mesmo ano. A partir de janeiro de 2023, observou-se eliminação completa das irregularidades.

A análise dos dados evidencia que a fiscalização administrativa do Contrato nº 16/2022, com taxa de conformidade geral de 92,36%, apresentou desafios concentrados exclusivamente no período inicial de execução. A regularização integral observada a partir de 2023 demonstra correção dos procedimentos de acompanhamento contratual.

4.2.4 CONTRATO N° 1/2023

O Contrato nº 1/2023, firmado com a empresa Ilha Service Tecnologia e Serviços Ltda., tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação presencial de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação e administração de bancos de dados Oracle mediante cessão de mão de obra. O instrumento contratual, com valor anual estimado de R\$ 2.068.999,68, abrange a disponibilização de 10 profissionais distribuídos em quatro perfis distintos: Analista Programador Full-Stack Java nível Pleno (quatro postos), Analista Programador Full-Stack Java nível Sênior (três postos), Administrador de Banco de Dados nível Pleno (dois postos) e Analista DevOps nível Pleno (um posto), operando em regime de 40 horas semanais, sendo fiscalizado pela Seção de Análise de Sistemas (Sasis).

A análise da fiscalização administrativa desse contrato compreendeu o período de janeiro de 2023 a dezembro de 2023, totalizando 12 meses de execução contratual. Durante esse período, foram examinadas 96 situações de verificação, distribuídas entre os oito quesitos estabelecidos na lista de verificação metodológica, constituindo avaliações válidas em sua totalidade.

O exame detalhado da documentação fiscalizatória revelou a ocorrência de 19 inconformidades ao longo do período analisado, resultando em uma taxa de conformidade geral de 80,21%. A Tabela 14 apresenta o panorama completo da conformidade por quesito analisado.

Tabela 14 – Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato n° 1/2023

Quesito de Verificação	Cumpriu	Descumpriu	Não Avaliado	Taxa de Conformidade (%)
Tempestividade da análise fiscal	10	2	0	83,33
Garantia contratual	11	1	0	91,67
Pagamento do salário	6	6	0	50,00
Pagamento do auxílio-alimentação	11	1	0	91,67
Pagamento do vale-transporte	12	0	0	100,00
Recolhimento do FGTS	9	3	0	75,00
Recolhimento do INSS	6	6	0	50,00
Frequência	12	0	0	100,00
TOTAL GERAL	77	19	0	80,21

Fonte: O autor (2024)

A análise evidencia áreas específicas que demandam atenção da administração pública. A Tabela 15 apresenta o *ranking* dos quesitos com maior número de inconformidades.

Tabela 15 – Ranking de Inconformidades por Quesito – Contrato n° 1/2023

Posição	Quesito	Nº de Inconformidades	Percentual do Total
1º	Pagamento do salário	6	31,58%
1º	Recolhimento do INSS	6	31,58%
3º	Recolhimento do FGTS	3	15,79%
4º	Tempestividade da análise fiscal	2	10,53%
5º	Garantia contratual	1	5,26%
5º	Pagamento do auxílio alimentação	1	5,26%
-	Pagamento do vale transporte	0	0,00%

-	Frequência	0	0,00%
---	------------	---	-------

Fonte: O autor (2024)

No que se refere ao pagamento de salários, identificou-se o maior número de inconformidades, empatado com o recolhimento do INSS, com seis ocorrências concentradas no período de março a agosto de 2023, resultando em taxa de conformidade de 50,00%. Essa concentração temporal indica problemas sistemáticos na comprovação do pagamento de salários durante o primeiro semestre de execução contratual.

O recolhimento do INSS apresentou seis inconformidades distribuídas nos meses de janeiro a maio de 2023 e agosto de 2023, alcançando taxa de conformidade de 50,00%. Esse padrão evidencia dificuldades recorrentes na comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias. Quanto ao recolhimento do FGTS, registraram-se três inconformidades concentradas nos meses de maio, junho e julho de 2023, com taxa de conformidade de 75,00%.

Relativamente à tempestividade da análise fiscal, identificaram-se duas inconformidades nos meses de novembro e dezembro de 2023, alcançando taxa de conformidade de 83,33%.

A garantia contratual apresentou apenas uma inconformidade registrada em janeiro de 2023, resultando em taxa de conformidade de 91,67%.

O pagamento do auxílio-alimentação demonstrou apenas uma inconformidade em setembro de 2023, alcançando taxa de conformidade de 91,67%. O pagamento do vale-transporte e a verificação da frequência apresentaram conformidade integral, sem registro de inconformidades ao longo de todo o período analisado, resultando em taxa de conformidade de 100,00% cada.

A distribuição temporal das inconformidades revela padrões específicos que merecem análise detalhada. A Tabela 16 apresenta a evolução trimestral das inconformidades identificadas.

Tabela 16 – Distribuição Trimestral de Inconformidades – Contrato n° 1/2023

Trimestre	Total de Inconformidades	Percentual
1º Trim (Jan-Mar)	6	31,58%
2º Trim (Abr-Jun)	7	36,84%
3º Trim (Jul-Set)	4	21,05%
4º Trim (Out-Dez)	2	10,53%
TOTAL	19	100,00%

Fonte: O autor (2024)

Os dados revelam concentração de 36,84% das inconformidades no segundo trimestre de 2023, seguido pelo primeiro trimestre, com 31,58% das irregularidades. O quarto trimestre apresentou o menor número de inconformidades (10,53%), indicando melhoria progressiva na aderência aos procedimentos estabelecidos no *Manual*.

A análise dos dados evidencia que a fiscalização administrativa do Contrato n° 1/2023, com taxa de conformidade geral de 80,21%, apresenta desafios significativos relacionados principalmente ao cumprimento das obrigações trabalhistas e previdenciárias. A concentração de irregularidades nos dois primeiros trimestres de 2023, especialmente no período de março a agosto, sugere dificuldades na fase inicial de execução contratual, com posterior melhoria nos procedimentos de acompanhamento.

4.2.5 CONTRATO N° 10/2023

O Contrato n° 10/2023, firmado com a empresa Apece Serviços Gerais Ltda., tem por objeto a contratação de empresa especializada para prestação de serviços continuados em gestão de *facilities* (*soft service*), compreendendo os serviços de limpeza e conservação, limpeza de fachada e caixa de gordura, controle de vetores e pragas urbanas, jardinagem e lavanderia, nas diversas unidades do TRE-DF. O instrumento contratual, com valor anual estimado de R\$ 2.726.991,08, tem vigência de 22 de maio de 2023 a 22 de maio de 2027, sendo fiscalizado pela Seção de Administração e Serviços Operacionais (Seaso).

A análise da fiscalização administrativa desse contrato compreendeu o período de julho de 2023 a dezembro de 2023, totalizando seis meses de execução contratual. Durante esse período, foram examinadas 48 situações de verificação, distribuídas entre os oito quesitos estabelecidos na lista de verificação metodológica, constituindo avaliações válidas em sua totalidade.

O exame detalhado da documentação fiscalizatória revelou a ocorrência de quatro inconformidades ao longo do período analisado, resultando em uma taxa de conformidade geral de 91,67%. A Tabela 17 apresenta o panorama completo da conformidade por quesito analisado.

Tabela 17 – Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato nº 10/2023				
Quesito de Verificação	Cumpriu	Descumpriu	Não Avaliado	Taxa de Conformidade (%)
Tempestividade da análise fiscal	4	2	0	66,67
Garantia contratual	6	0	0	100,00
Pagamento do salário	6	0	0	100,00
Pagamento do auxílio-alimentação	6	0	0	100,00
Pagamento do vale-transporte	6	0	0	100,00
Recolhimento do FGTS	6	0	0	100,00
Recolhimento do INSS	4	2	0	66,67
Frequência	6	0	0	100,00
TOTAL GERAL	44	4	0	91,67

Fonte: O autor (2024)

A análise evidencia áreas específicas que demandam atenção da administração pública. A Tabela 18 apresenta o *ranking* dos quesitos com maior número de inconformidades.

Tabela 18 – Ranking de Inconformidades por Quesito – Contrato n° 10/2023

Posição	Quesito	Nº de Inconformidades	Percentual do Total
1º	Tempestividade da análise fiscal	2	50,00%
1º	Recolhimento do INSS	2	50,00%
-	Garantia contratual	0	0,00%
-	Pagamento do salário	0	0,00%
-	Pagamento do auxílio-alimentação	0	0,00%
-	Pagamento do vale-transporte	0	0,00%
-	Recolhimento do FGTS	0	0,00%
-	Frequência	0	0,00%

Fonte: O autor (2024)

Quanto à tempestividade da análise fiscal, identificaram-se duas inconformidades distribuídas nos meses de agosto e setembro de 2023, resultando em taxa de conformidade de 66,67%. Essa concentração temporal indica dificuldades iniciais na adequação aos prazos estabelecidos para análise documental.

O recolhimento do INSS apresentou duas inconformidades registradas nos meses de julho e agosto de 2023, alcançando taxa de conformidade de 66,67%. Esse padrão evidencia problemas iniciais na comprovação do recolhimento das contribuições previdenciárias, posteriormente regularizados.

Quanto a garantia contratual, pagamento de salários, auxílio-alimentação, vale-transporte, recolhimento do FGTS e verificação da frequência, observou-se conformidade integral ao longo de todo o período analisado, não sendo registradas inconformidades, o que resultou em taxa de conformidade de 100,00% para cada quesito.

A distribuição temporal das inconformidades revela padrões específicos que merecem análise detalhada. A Tabela 19 apresenta a concentração de irregularidades por trimestre.

Tabela 19 – Distribuição Trimestral de Inconformidades – Contrato nº 10/2023			
Trimestre	2023	Total	Percentual
3º Trim (Jul-Set)	4	4	100,00%
4º Trim (Out-Dez)	0	0	0,00%
TOTAL	4	4	100,00%

Fonte: O autor (2024)

Os dados revelam concentração absoluta das inconformidades no terceiro trimestre de 2023, período inicial de execução contratual. A partir de outubro de 2023, observou-se eliminação completa das irregularidades, o que indica correção dos procedimentos de acompanhamento contratual.

A análise dos dados evidencia que a fiscalização administrativa do Contrato nº 10/2023, com taxa de conformidade geral de 91,67%, apresentou desafios concentrados exclusivamente no período inicial de execução. As inconformidades identificadas nos primeiros três meses de vigência, relacionadas à tempestividade da análise fiscal e ao recolhimento do INSS, foram integralmente corrigidas no último trimestre de 2023. A regularização observada a partir do quarto trimestre demonstra capacidade de aprendizado e melhoria na gestão contratual, a evidenciar a atuação dos mecanismos de correção implementados pelo TRE-DF.

4.2.6 CONTRATOS N° 20 E N° 36/2023

Os Contratos nº 20/2023 e nº 36/2023 constituem contratações sequenciais para prestação de serviços continuados de apoio administrativo, com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito do TRE-DF.

O Contrato nº 20/2023 foi firmado com a empresa CTA Serviços Terceirizados Ltda., com valor anual estimado de R\$ 2.801.154,72, tendo vigência prevista de 25 de setembro de 2023 a 25 de setembro de 2025.

E o Contrato nº 36/2023 foi celebrado com a empresa Sollo Construções e Serviços Ltda., com valor anual estimado de R\$ 2.801.154,72, assumindo o remanescente do objeto do contrato anterior, com vigência de 19 de dezembro de 2023 a 25 de setembro de 2025.

Ambos os contratos abrangem a disponibilização de profissionais para os seguintes cargos: Agente de Portaria, Auxiliar de Encarregado, Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Ouvidoria, Auxiliar de Saúde Bucal, Almoxarife, Assistente Administrativo, Carregador, Copeira, Encarregado Geral, Garçom, Recepção, Técnico de Arquivo e Técnico de Biblioteca, sendo fiscalizados pela Seção de Administração e Serviços Operacionais (Seaso).

O Contrato nº 20/2023 caracterizou-se por falhas graves e sistemáticas na execução contratual que inviabilizaram a análise fiscalizatória, conforme os parâmetros metodológicos estabelecidos. A empresa contratada apresentou descumprimentos contratuais críticos logo no início da execução, particularmente relacionados ao não pagamento de auxílio-alimentação e vale-transporte aos trabalhadores.

A gravidade da situação levou à intervenção direta da administração do TRE-DF, que assumiu o pagamento direto das verbas devidas aos funcionários, o que configura medida excepcional, prevista no art. 7.17 do contrato e fundamentada no Acórdão TCU – Plenário nº 1.214/2013, e posterior rescisão unilateral do contrato no dia 19 de dezembro de 2023.

A necessidade de intervenção administrativa impediu a aplicação da metodologia de análise de conformidade desenvolvida para esta pesquisa, uma vez que não houve condições mínimas para a execução regular do contrato. A situação culminou com a não continuidade do Contrato nº 20/2023, sendo substituído pelo Contrato nº 36/2023.

O Contrato nº 36/2023 surgiu da necessidade de dar continuidade aos serviços de apoio administrativo após os problemas identificados no contrato anterior. A análise da fiscalização administrativa desse contrato compreendeu o período de dezembro de 2023, totalizando um mês de execução contratual analisado.

Durante esse período, foram examinadas oito situações de verificação, distribuídas entre os oito quesitos estabelecidos na lista de verificação metodológica, constituindo avaliações válidas em sua

totalidade. O exame da documentação fiscalizatória não revelou nenhuma inconformidade, resultando em uma taxa de conformidade integral de 100,00%.

Tabela 20 – Resumo de Conformidade por Quesito – Contrato nº 36/2023				
Quesito de Verificação	Cumpriu	Descumpriu	Não Avaliado	Taxa de Conformidade (%)
Tempestividade da análise fiscal	1	0	0	100,00
Garantia contratual	1	0	0	100,00
Pagamento do salário	1	0	0	100,00
Pagamento do auxílio-alimentação	1	0	0	100,00
Pagamento do vale-transporte	1	0	0	100,00
Recolhimento do FGTS	1	0	0	100,00
Recolhimento do INSS	1	0	0	100,00
Frequência	1	0	0	100,00
TOTAL GERAL	8	0	0	100,00

Fonte: O autor (2024)

A conformidade integral observada no Contrato nº 36/2023 demonstra que os procedimentos estabelecidos no *Manual de Gestão e Fiscalização* do TRE-DF são efetivos quando implementados adequadamente.

4.2.7 SÍNTSE COMPARATIVA DA ADERÊNCIA DAS PRÁTICAS FISCALIZATÓRIAS AO MANUAL DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DO TRE-DF

A análise comparativa dos sete contratos de terceirização de mão de obra do TRE-DF, no período de 2020 a 2023, revela um panorama complexo quanto à aderência das práticas fiscalizatórias ao *Manual de Gestão e Fiscalização* institucional. O exame consolidado evidencia deficiências sistemáticas e evoluções positivas na implementação dos procedimentos estabelecidos.

A Tabela 21 apresenta o panorama geral de conformidade por contrato analisado.

Tabela 21 – Síntese Geral de Conformidade por Contrato					
Contrato	Período de Análise	Meses Analisados	Total de Verificações	Inconformidades	Taxa de Conformidade (%)
CT 02/2021	Fev/2021 - Dez/2023	35	280	21	91,89
CT 7/2021	Mai/2021 - Dez/2023	32	256	35	86,33
CT 16/2022	Jul/2022 - Dez/2023	18	144	11	92,36
CT 1/2023	Jan/2023 - Dez/2023	12	96	19	80,21
CT 10/2023	Jul/2023 - Dez/2023	6	48	4	91,67
CT 20/2023	Set/2023 - Dez/2023	-	-	-	Rescindido
CT 36/2023	Dez/2023	1	8	0	100,00
TOTAL	-	104	832	90	89,18

Fonte: O autor (2024)

A taxa de conformidade geral de 89,18% indica que, em aproximadamente nove de cada dez verificações realizadas, as práticas de fiscalização administrativa estiveram em conformidade com os

critérios estabelecidos no *Manual*. Contudo, essa média geral mascara variações significativas entre contratos e quesitos específicos.

A Tabela 22 apresenta a distribuição de inconformidades por quesito de verificação em todos os contratos analisados.

Tabela 22 – Distribuição Consolidada de Inconformidades por Quesito				
Quesito de Verificação	Total de Verificações	Inconformidades	Taxa de Conformidade (%)	Ranking
Tempestividade da análise fiscal	104	40	61,54	1º
Recolhimento do INSS	104	15	85,58	2º
Recolhimento do FGTS	104	10	90,38	3º
Pagamento do salário	104	7	93,27	4º
Pagamento do auxílio-alimentação	104	6	94,23	5º
Frequência	104	6	94,23	5º
Garantia contratual	104	5	95,19	7º
Pagamento do vale-transporte	104	1	99,04	8º
TOTAL GERAL	832	90	89,18	-

Fonte: O autor (2024)

Os dados evidenciam que a tempestividade da análise fiscal constitui o principal desafio na implementação do *Manual*, respondendo por 44,44% de todas as inconformidades identificadas. Essa concentração revela deficiências sistemáticas no cumprimento dos prazos estabelecidos para análise documental, a comprometer a atuação preventiva da administração.

As obrigações previdenciárias (INSS e FGTS) representam conjuntamente 27,78% das inconformidades, o que evidencia dificuldades recorrentes na comprovação do cumprimento dessas obrigações críticas. Esse padrão é preocupante, considerando que o descumprimento de obrigações previdenciárias pode acarretar responsabilização solidária da administração pública, conforme a Súmula nº 331 do TST. Em contraste, o pagamento do vale-transporte apresentou apenas uma inconformidade em todo o período analisado (99,04% de conformidade), a demonstrar que determinados aspectos da fiscalização são adequadamente controlados.

A análise temporal das inconformidades revela padrões específicos que merecem atenção. A Tabela 23 apresenta a evolução da conformidade por ano.

Tabela 23 – Evolução Temporal da Conformidade				
Ano	Contratos Ativos	Inconformidades	Total de Verificações	Taxa de Conformidade (%)
2021	2	14	152	90,79
2022	3	34	240	85,83
2023	6	42	440	90,45
TOTAL	-	90	832	89,18

Fonte: O autor (2024)

Os dados revelam que o ano de 2022 apresentou a menor taxa de conformidade (85,83%), coincidindo com o ano de eleições gerais, período de intensificação das atividades administrativas no TRE-DF. A recuperação observada em 2023 (90,45%) sugere capacidade de melhoria dos processos fiscalizatórios.

A análise por unidade fiscalizadora revela disparidades significativas na implementação do *Manual*. A Tabela 24 apresenta o desempenho por área responsável.

Tabela 24 – Desempenho por Unidade Fiscalizadora

Unidade Fiscalizadora	Contratos	Inconformidades	Total de Verificações	Taxa de Conformidade (%)
SEASO	3	4	64	93,75
NUMAP	1	11	144	92,36
SEPOJ	2	56	536	89,55
SASIS	1	19	96	80,21
TOTAL	7	90	840	89,29

Fonte: O autor (2024)

Tabela 25 – Capacidade de Correção por Contrato

Contrato	Período Crítico	Inconformidades no Período	Período de Regularização	Status Final
CT 02/2021	2022 (Ano eleitoral)	12 de 21 (57,14%)	2023	Parcialmente corrigido
CT 7/2021	Dez/2021	6 de 35 (17,14%)	Jan/2022	Corrigido
CT 16/2022	Jul-Out/2022	11 de 11 (100%)	Nov/2022	Totalmente corrigido
CT 1/2023	Jan-Ago/2023	17 de 19 (89,47%)	Set/2023	Corrigido
CT 10/2023	Jul-Set/2023	4 de 4 (100%)	Out/2023	Totalmente corrigido

Fonte: O autor (2024)

Os dados evidenciam que 60% dos contratos analisados (três de cinco) apresentaram capacidade de correção integral após identificação de irregularidades, o que demonstra adequação dos procedimentos estabelecidos quando efetivamente implementados.

Três limitações principais foram identificadas na implementação do *Manual*:

- a) **Gestão de Prazos: A sistemática dificuldade no cumprimento da tempestividade da análise fiscal (61,54% de conformidade)**

- evidencia necessidade de revisão dos prazos estabelecidos ou dos procedimentos de controle temporal;
- b) Capacitação Específica:** As variações significativas entre unidades fiscalizadoras sugerem necessidade de padronização dos procedimentos de fiscalização e de capacitação e qualificação dos fiscais administrativos; e
 - c) Controle Preventivo:** A concentração de inconformidades em obrigações previdenciárias indica oportunidade de aprimoramento dos mecanismos de controle preventivo.

A análise comparativa evidencia que, embora o *Manual de Gestão e Fiscalização* do TRE-DF estabeleça critérios adequados para a fiscalização administrativa de contratos de terceirização, existe aderência parcial das práticas aos procedimentos nele estabelecidos, com taxa geral de conformidade de 89,18%.

Os principais desafios concentram-se na tempestividade da fiscalização (44,44% das inconformidades) e no controle de obrigações previdenciárias (27,78% das inconformidades). Contudo, observa-se capacidade de aprendizado organizacional, evidenciada pela regularização de irregularidades em contratos mais recentes e pela melhoria progressiva dos indicadores de conformidade.

A variação significativa entre unidades fiscalizadoras (80,21% a 93,75% de conformidade) indica que a aderência ao *Manual* está relacionada não apenas aos procedimentos estabelecidos, mas também à sua efetiva implementação pelos fiscais responsáveis, o que sugere necessidade de padronização e capacitação continuada para maximizar os resultados buscados pela administração.

4.3 OBJETIVO ESPECÍFICO 3: VERIFICAR E ANALISAR O GRAU DE EFICIÊNCIA DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS PELO TRE-DF QUE ENVOLVAM A FISCALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DOS CONTRATOS COM DEDICAÇÃO EXCLUSIVA DE MÃO DE OBRA

A verificação da eficiência dos procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF requer análise que transcenda a mera aderência às normas estabelecidas no *Manual* institucional. Conforme estabelecido no art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967:

Art. 14 O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

A análise dos dados coletados revela que, embora tenha sido alcançada taxa geral de conformidade de 89,18%, os procedimentos adotados pelo TRE-DF apresentam características de ineficiência quando examinados sob a perspectiva da relação custo-benefício e da racionalização administrativa preconizada pela legislação.

4.3.1 INEFICIÊNCIA DA METODOLOGIA INTEGRAL: FISCALIZAÇÃO PRIMÁRIA E CONTROLE SECUNDÁRIO

O principal aspecto que caracteriza a ineficiência dos procedimentos do TRE-DF reside na escolha institucional por fiscalização integral de todos os trabalhadores terceirizados, todos os meses, em contraposição às orientações do Acórdão TCU nº 1.214/2013 e da Instrução Normativa nº 5/2017, que recomendam a adoção da técnica de amostragem.

O Acórdão TCU nº 1.214/2013-Plenário estabelece, no item 9.1.7, que a comprovação documental dos pagamentos de salários, vale-transporte e auxílio-alimentação deve ser exigida mediante técnica de amostragem, conforme discricionariedade da administração. Complementarmente, o item 9.1.9 determina que a fiscalização contratual quanto ao cumprimento das obrigações trabalhistas deve fundamentar-se em critérios estatísticos, considerando falhas que comprometam a integralidade do contrato.

A aplicação de técnicas estatísticas permite otimização de recursos e melhoria na qualidade dos controles exercidos. Ignácio (2010) observa que na administração, os métodos estatísticos podem ser utilizados para planejar e controlar a produção, com o intuito de implementar técnicas administrativas eficazes que garantam a redução de custos e o aumento de lucros. Esta perspectiva evidencia que a aplicação de técnicas estatísticas padronizadas na gestão pública permite otimização de recursos e melhoria na qualidade dos controles exercidos.

A literatura especializada confirma que a seleção por metodologias eficientes constitui imperativo da gestão pública. Miranda et al. (2015) observam que a seleção de uma metodologia

eficiente e precisa, que demande menos tempo e recursos, é sinônimo de economia e planejamento seguro.

Essa perspectiva alinha-se com os fundamentos do princípio da eficiência na administração pública. Conforme estabelece Marinho e Façanha (2001), a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços. A aplicação de métodos estatísticos, como observa Ignácio (2010), permite à administração pública planejar e controlar a produção, visando implementar técnicas administrativas eficazes que assegurem a redução de custos e possibilitem a compreensão do mercado e dos clientes por meio da estimativa de receitas, previsão de estoques e demandas.

A escolha do TRE-DF por metodologia integral resulta em consumo de recursos significativamente superior ao necessário para alcançar níveis adequados de controle. Conforme evidenciado pelas entrevistas, o entrevistado E2 destaca que a fiscalização administrativa é “demorada, burocrática”, enquanto o entrevistado E1 observa que “para cada nota fiscal paga, você tem 60 páginas de documentação para cada terceirizado”.

4.3.1.1 DUPLICAÇÃO DA INEFICIÊNCIA: O PAPEL DA SAO COMO SEGUNDA LINHA DE DEFESA

A ineficiência da metodologia integral foi amplificada pela estrutura de controle implementada pela Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças (SAO), que exerceu papel de segunda linha de defesa ao realizar controle sistemático adicional sobre as atividades dos fiscais administrativos. Crucialmente, a SAO adotou a mesma metodologia integral dos fiscais primários, verificando todos os contratos de terceirização e todos os funcionários mensalmente.

O entrevistado E3 confirma essa duplicação metodológica: “O que eles faziam no setor tinha um controle na secretaria [...] sempre identificava uma necessidade de retificação”. Essa estrutura representou não apenas duplicação de esforços, mas duplicação da mesma ineficiência metodológica, uma vez que a SAO também não utilizou a técnica de amostragem recomendada pelo TCU.

A literatura especializada em controles internos estabelece que a segunda linha de defesa deve atuar de forma complementar e

otimizada, não replicando integralmente os procedimentos da primeira linha. Conforme estabelece Miranda (2017), o gerenciamento de riscos eficiente requer alocação eficiente de recursos para mitigar, supervisionar e gerenciar a probabilidade e os efeitos de eventos adversos, o que pressupõe coordenação entre as linhas de defesa sem duplicação desnecessária de procedimentos. A adoção simultânea de verificação integral tanto pelos fiscais administrativos quanto pela SAOF caracteriza redundância operacional que compromete severamente a eficiência global do sistema.

A teoria da gestão de riscos estabelece que controles eficientes devem considerar a relação entre probabilidade e impacto dos riscos identificados. Conforme estabelece o TCU (2013), o risco é uma função tanto da probabilidade como da medida das consequências. A duplicação de controles idênticos não altera substancialmente essa equação, mas incrementa exponencialmente os custos operacionais.

Padovese (2008) esclarece que a eficiência na gestão de riscos depende da adequada calibragem entre a probabilidade e o impacto. A implementação simultânea de verificação integral tanto pelos fiscais administrativos quanto pela SAO contraria essa lógica, uma vez que a segunda verificação integral não reduz significativamente a probabilidade de falhas já mitigadas pela primeira linha de defesa.

Castro e Zilioto (2019) definem gerenciamento de riscos como a capacidade organizacional de lidar com incertezas, favoráveis ou desfavoráveis, destacando que tal capacidade é essencial para a adaptação e resiliência em um ambiente em constante mudança. No contexto das contratações administrativas, essa capacidade deve traduzir-se na habilidade de identificar, avaliar e mitigar riscos que possam comprometer a execução contratual, mas de forma otimizada e proporcional.

Conforme estabelece Miranda (2017), o gerenciamento de riscos eficiente requer alocação eficiente de recursos para mitigar, supervisionar e gerenciar a probabilidade e os efeitos de eventos adversos, o que pressupõe coordenação entre as linhas de defesa sem duplicação desnecessária de procedimentos. A adoção simultânea de verificação integral tanto pelos fiscais administrativos quanto pela SAO caracteriza redundância operacional que compromete severamente a eficiência global do sistema.

Essa duplicação da metodologia integral representa o exemplo mais evidente de como a não observância das orientações do TCU sobre amostragem resulta em desperdício exponencial de recursos públicos. Enquanto a técnica de amostragem permitiria controle efetivo com recursos otimizados tanto na primeira quanto na segunda linha de defesa, a metodologia de análise integral da documentação todos os meses adotada pelo TRE-DF criou sistema de controle com custos operacionais desproporcionais aos riscos efetivamente mitigados.

4.3.2 INEFICIÊNCIA DA ESTRUTURA DESCENTRALIZADA E AUSÊNCIA DE ESPECIALIZAÇÃO

A estrutura descentralizada de fiscalização administrativa adotada pelo TRE-DF até 2024 demonstrou-se ineficiente por não considerar adequadamente o perfil e a capacitação dos servidores designados para essa função específica. A análise comparativa entre unidades fiscalizadoras evidencia tal ineficiência:

- a) Sasis: 80,21% de conformidade;**
- b) Seaso: 93,75% de conformidade.**

Essa disparidade de 13,54 pontos percentuais entre as unidades não pode ser atribuída apenas a diferenças procedimentais, mas reflete fundamentalmente questões de adequação do perfil profissional às demandas da fiscalização administrativa.

A teoria clássica da divisão do trabalho fundamenta a compreensão da ineficiência. Smith (2023) mostra que a segmentação adequada de atividades organizacionais aumenta a eficiência operacional e a produtividade. A decomposição de processos complexos em unidades especializadas permite que os agentes concentrem suas competências, resultando em melhor desempenho e otimização dos resultados institucionais. Isto é, para a economia clássica, a divisão, especialização e a padronização do trabalho são fatores que impactam positivamente a eficiência das atividades.

Conforme observado nas entrevistas, a questão 5 revela que servidores de áreas técnicas especializadas, como tecnologia da informação, enfrentam maior dificuldade na execução de atividades administrativas. O entrevistado E1 confirma essa percepção: “A gente teve oportunidade de alguns contratos da área de tecnologia da informação terem a fiscalização administrativa gerida por servidores da

TI. E a gente notava que eles tinham dificuldade de tratar das questões previdenciárias, trabalhistas".

Em contraste, unidades com perfil naturalmente administrativo, como a Seaso, demonstraram melhor desempenho na fiscalização administrativa, o que evidencia que a eficiência está diretamente relacionada à adequação entre perfil do servidor e natureza da atividade. A necessidade de conhecimentos específicos para fiscalização administrativa é corroborada pelas respostas à questão 5 das entrevistas. O entrevistado E1 enumera como necessários: "conhecimento da parte legal, da parte legislativa, da parte jurídica do contrato, a parte trabalhista, a parte previdenciária. Bom conhecimento com planilhas de Excel [...] uma capacidade de organização grande".

4.3.3 AUSÊNCIA DE PADRONIZAÇÃO COMO FATOR DE INEFICIÊNCIA

A literatura especializada em administração estabelece correlação direta entre padronização de procedimentos e eficiência administrativa. Chiavenato (2004) informa que a padronização é a aplicação de normas fixas para homogeneizar ciclos de produção para obter redução de custos e aumento de eficiência.

A análise dos dados obtidos nesta pesquisa demonstra ausência de padronização efetiva entre as diferentes unidades fiscalizadoras do TRE-DF. A variação de conformidade entre 80,21% e 93,75% indica que unidades diversas aplicam critérios distintos na interpretação e na execução dos mesmos procedimentos estabelecidos no *Manual*. Essa falta de padronização caracteriza ineficiência, uma vez que impede a otimização dos recursos empregados e gera disparidades nos resultados alcançados.

A fundamentação teórica para a importância da padronização encontra respaldo na teoria clássica da administração. Desde Smith (2023), estabelece-se que a divisão, especialização e padronização do trabalho são fatores que impactam positivamente a eficiência das atividades. A teoria econômica clássica identifica eficiência na otimização da relação entre insumos empregados e produtos obtidos, princípio fundamental para a gestão responsável dos recursos públicos.

Martins (2020) complementa que a padronização de ações e atividades está alinhada ao princípio da eficiência e da imparcialidade,

pois os indivíduos dependem de um conjunto normativo, não de uma pessoa ou setor específico. A padronização, portanto, concilia eficiência operacional com imparcialidade administrativa, atendendo aos princípios constitucionais da administração pública.

O princípio da eficiência, segundo Carvalho Filho (2016), busca produtividade e economicidade, minimizando desperdícios de recursos públicos e exigindo serviços com eficiência, qualidade e eficácia funcional. Isso mostra que a eficiência administrativa vai além da dimensão econômica, incluindo aspectos qualitativos e temporais da atuação estatal.

A experiência empírica confirma a relação entre a falta de padronização e a ineficiência. Almeida (2019) aponta que a falta de uniformização nos processos são barreiras à eficácia da supervisão. Essa ausência de padronização impede a otimização de recursos e gera disparidades nos resultados, sendo um fator crítico de ineficiência operacional.

4.3.4 DEFICIÊNCIAS NA CAPACITAÇÃO E IMPACTO NA EFICIÊNCIA

A análise das entrevistas realizadas para esta pesquisa revela deficiências na capacitação dos fiscais administrativos, o que compromete a eficiência dos procedimentos. O entrevistado E1 identifica que “No geral, a gente nota que os servidores não estão prontos para essa missão de fiscalização administrativa”.

Os dados do questionário confirmam tais deficiências na capacitação. Na questão 2, que avaliava a percepção sobre investimento em capacitação numa escala de 1 a 5, apenas 37,5% dos respondentes (três de oito) atribuíram notas satisfatórias (4 ou 5), enquanto 62,5% consideraram a capacitação insatisfatória (notas 1 a 3).

A literatura especializada aponta uma correlação direta entre capacitação adequada e eficiência administrativa. O TCU, no Acórdão nº 2.632/2007-Plenário, orienta que devem ser designados para a função de fiscal de contrato servidores públicos qualificados, responsáveis pela regularidade e adequação na execução contratual, reconhecendo a qualificação como fundamental para a eficiência do controle.

Serafim (2018) ressalta que é responsabilidade da Administração treinar e preparar os fiscais de contratos, oferecendo suporte essencial para que possam realizar a fiscalização com eficiência, eficácia e efetividade. Essa perspectiva evidencia que a capacitação adequada não é apenas um requisito de qualidade, mas uma condição necessária para o cumprimento dos princípios constitucionais da administração pública.

Quanto ao ponto, a percepção de capacitação inadequada apontada pelos entrevistados contrasta significativamente com o nível de conhecimento normativo autodeclarado (questão 4: 75% com notas satisfatórias), sugere que há percepção diferente entre fiscais de contrato e unidades encarregadas pelo controle (SAO e Ajup). A percepção dos entrevistados e os resultados obtidos na análise documental demonstram deficiências estruturais na capacitação continuada dos fiscais, outro fator que pode gerar ineficiência nos procedimentos de fiscalização adotados no TRE-DF.

A questão 6 das entrevistas reforça a necessidade de capacitação específica. O entrevistado E2 destaca que “para realizar a fiscalização administrativa, é necessário conhecimento específico de legislação trabalhista, de FGTS, INSS, procedimentos [...] são conhecimentos específicos, você precisa de um treinamento”.

Estudos acadêmicos demonstram que programas estruturados de capacitação resultam em fiscalização mais efetiva. Gonçalves (2006) evidencia que programas estruturados de capacitação, que abordem aspectos jurídicos e técnicos do objeto contratado, resultam em fiscalização mais efetiva e reduzem significativamente passivos trabalhistas e previdenciários. A convergência entre as percepções das entrevistas e os dados quantitativos do questionário evidencia que a deficiência na capacitação constitui fator crítico de ineficiência, com 62,5% dos fiscais reconhecendo inadequação nos programas oferecidos pela administração.

A reforma administrativa introduziu novos paradigmas para a qualificação dos agentes públicos. Santos (2018) esclarece que, com a Emenda Constitucional nº 19/98, a atuação dos fiscais de contratos passou a ser orientada pelo princípio da eficiência, buscando resultados eficazes na execução contratual, em vez de se limitar ao aspecto formal. Essa transformação requer uma capacitação específica que vai além do conhecimento tradicional dos servidores públicos.

4.3.5 SÍNTSE DA ANÁLISE DE EFICIÊNCIA

A análise evidencia que os procedimentos de fiscalização administrativa adotados pelo TRE-DF, embora tenham alcançado taxa de conformidade de 89,18%, caracterizam-se por ineficiência em múltiplas dimensões:

- a) Ineficiência Estrutural: Descentralização sem consideração adequada do perfil dos fiscais e ausência de padronização;**
- b) Ineficiência na Capacitação: Deficiências sistemáticas na preparação dos fiscais, o que compromete a qualidade dos procedimentos; e**
- c) Ineficiência por Duplicação Metodológica: Estrutura de duplo controle (fiscal + SAO) aplicando a mesma metodologia integral ineficiente, o que contraria orientações de amostragem do TCU.**

A fundamentação teórica confirma que a eficiência administrativa requer adequada articulação entre metodologia, estrutura organizacional e capacitação dos agentes. Conforme estabelece Carvalho Filho (2016), o núcleo conceitual do princípio da eficiência reside na busca por produtividade e economicidade, exigindo a minimização dos desperdícios de recursos públicos e a execução dos serviços públicos com eficiência, qualidade e eficácia funcional.

A convergência entre os achados empíricos e a literatura especializada demonstra que a eficiência não se alcança exclusivamente pelo incremento de controles, conforme observa Vieira (2014), que defende a adoção de uma abordagem mais gerencial, com menor ênfase na burocracia, especialmente na gestão de contratos administrativos, visando abandonar o formalismo exagerado em prol da eficiência e dos resultados.

Dessa forma, os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF foram ineficientes no período analisado (2020-2023). Embora tenham alcançado resultados satisfatórios em termos de conformidade, o fizeram com emprego de recursos significativamente superiores ao necessário, o que também contraria o princípio da eficiência administrativa.

A adoção da técnica de amostragem recomendada pelo TCU, combinada com especialização adequada, capacitação continuada e

padronização de procedimentos, permitiria alcançar níveis similares de controle com otimização substancial dos recursos empregados, a caracterizar gestão verdadeiramente eficiente dos recursos públicos, em consonância com os princípios estabelecidos no art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967, que determina a racionalização administrativa mediante "simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco".

4.4 RESUMO DE CAPÍTULO

Este capítulo apresentou a análise empírica dos dados coletados na pesquisa, estruturada em conformidade com os objetivos específicos estabelecidos, proporcionando uma compreensão abrangente e fundamentada dos procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito do TRE-DF.

O primeiro objetivo específico foi integralmente cumprido ao descrever a estrutura institucional os fluxos e os critérios de fiscalização dos contratos administrativos no âmbito do TRE-DF e pela análise detalhada do *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos* do TRE-DF, estabelecido pela Portaria Presidência nº 81/2020. A análise revelou que o documento institucional estabelece critérios abrangentes e estruturados para a fiscalização administrativa, organizados em quatro etapas distintas: fiscalização inicial; fiscalização mensal; fiscalização quando da demissão de trabalhadores; e outros procedimentos de fiscalização. Verificou-se que o *Manual* adota metodologia de verificação integral, mais rigorosa que a técnica de amostragem recomendada pelo Acórdão TCU nº 1.214/2013 e pela Instrução Normativa nº 5/2017, conferindo maior proteção aos direitos dos trabalhadores terceirizados e à própria administração contratante, embora com potencial impacto nos custos operacionais da fiscalização.

O segundo objetivo específico foi alcançado mediante análise comparativa sistemática entre práticas efetivamente adotadas pelos fiscais de contrato e procedimentos estabelecidos no *Manual* institucional. A pesquisa empírica, baseada em lista de verificação aplicada a 832 situações de controle distribuídas em sete contratos e 104 meses de análise, revelou taxa geral de conformidade de 89,18%. A análise evidenciou que a tempestividade da análise fiscal constitui o principal desafio na implementação do *Manual*, respondendo por

44,44% de todas as inconformidades identificadas, seguida pelas obrigações previdenciárias (27,78% das inconformidades).

Observou-se significativa variação na aderência ao *Manual* entre as diferentes unidades fiscalizadoras (80,21% a 93,75% de conformidade), a indicar que a conformidade está relacionada não apenas aos procedimentos estabelecidos, mas também à sua implementação efetiva pelos fiscais responsáveis. Tal variação encontra respaldo na teoria de Smith (2023) onde é demonstrado que a adequada segmentação de atividades organizacionais promove incrementos significativos na eficiência operacional, evidenciando que a adequação entre perfil profissional e natureza da atividade constitui fator crítico para o desempenho.

O terceiro objetivo específico foi cumprido pela análise da eficiência dos procedimentos adotados, considerando a relação custo-benefício e os princípios de racionalização administrativa preconizados pelo Decreto-Lei nº 200/1967. A pesquisa constatou que, embora tenha sido alcançada taxa satisfatória de conformidade (89,18%), os procedimentos caracterizam-se por ineficiência em múltiplas dimensões: ineficiência estrutural decorrente da descentralização sem consideração adequada do perfil dos fiscais e ausência de padronização; ineficiência na capacitação evidenciada pela percepção de 62,5% dos fiscais quanto à inadequação dos programas oferecidos; e ineficiência por duplicação metodológica resultante da estrutura de duplo controle aplicando a mesma metodologia integral ineficiente, em contrariedade às orientações de amostragem do TCU.

Essa constatação vai de encontro ao princípio da eficiência estabelecido pela Emenda Constitucional nº 19/1998. Carvalho Filho (2016) esclarece que o núcleo conceitual do princípio da eficiência reside na busca por produtividade e economicidade, exigindo "a execução dos serviços públicos com eficiência, qualidade e eficácia funcional". Marinho e Façanha (2001) complementam que a "eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços.

A triangulação dos dados obtidos das diferentes fontes evidenciou consistência entre os achados documentais, as percepções dos fiscais administrativos e as avaliações dos servidores-chave do TRE-DF. Os dados do questionário confirmaram deficiências na capacitação (62,5% dos respondentes atribuíram notas insatisfatórias), enquanto as

entrevistas corroboraram tanto os problemas identificados na análise documental quanto as percepções sobre ineficiência metodológica. A convergência entre diferentes instrumentos de coleta fortalece a confiabilidade dos resultados e a validade das conclusões alcançadas, atendendo aos critérios de rigor metodológico preconizados por Yin (2016) para estudos de caso.

A análise longitudinal demonstrou capacidade de aprendizado organizacional, evidenciada pelo saneamento de irregularidades em contratos mais recentes e pela melhoria progressiva dos indicadores de conformidade. Três dos cinco contratos que permitiram está análise (60%) apresentaram correção integral após identificação de irregularidades, o que demonstra adequação dos procedimentos estabelecidos quando efetivamente implementados. Contudo, a concentração de inconformidades em aspectos críticos, como tempestividade da fiscalização e controle de obrigações previdenciárias, indica necessidade de aprimoramentos estruturais na metodologia adotada.

Os achados da pesquisa sugerem que a hipótese inicial de que o modelo atual de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não é suficientemente eficiente para garantir o cumprimento integral dos objetos contratuais, além de expor a administração do TRE-DF a riscos de responsabilização trabalhista e previdenciária. Embora tenha sido identificada aderência substancial ao *Manual institucional* (89,18% de conformidade), a pesquisa demonstrou que os procedimentos adotados são ineficientes quando analisados sob a perspectiva da otimização de recursos e racionalização administrativa, principalmente devido à adoção de metodologia integral em contraposição às orientações de amostragem dos órgãos superiores de controle.

Esse conjunto de evidências fornece base sólida para a discussão dos resultados e para a formulação de recomendações que visem ao aprimoramento dos procedimentos de fiscalização administrativa no TRE-DF, como forma de contribuição para a eficiência da gestão pública e para a proteção dos direitos dos trabalhadores terceirizados, em consonância com os princípios fundamentais da administração pública estabelecidos no art. 37 da Constituição Federal.

5



5

DISCUSSÃO

A presente pesquisa investigou a eficiência dos procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, no período compreendido entre os anos 2020 e 2023. Os resultados obtidos por meio da triangulação de múltiplas fontes de dados – análise documental, questionários e entrevistas – revelam um panorama complexo que demanda discussão aprofundada à luz da literatura especializada e dos marcos regulatórios que orientam a administração pública brasileira.

5.1 ADERÊNCIA PARCIAL AO MANUAL INSTITUCIONAL: ENTRE A CONFORMIDADE E A EFICIÊNCIA

Os achados empíricos evidenciam que o TRE-DF alcançou taxa de conformidade de 89,18% na implementação dos procedimentos estabelecidos em seu *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos*, resultado que, à primeira vista, poderia ser considerado satisfatório. Contudo, essa taxa de conformidade mascara deficiências significativas que comprometem a eficiência dos procedimentos adotados.

A principal discrepância identificada refere-se à metodologia de fiscalização adotada pelo TRE-DF, que optou pela verificação integral de todos os trabalhadores terceirizados mensalmente, em contraposição às orientações do Acórdão TCU nº 1.214/2013 e da Instrução Normativa nº 5/2017, que recomendam a adoção da técnica de amostragem. Essa escolha metodológica, embora demonstre zelo administrativo, caracteriza-se por ineficiência quando analisada sob a perspectiva da relação custo-benefício preconizada pelo art. 14 do Decreto-Lei nº 200/1967.

A fundamentação teórica que critica essa metodologia se apoia na literatura sobre eficiência administrativa. Oliveira (2007) define eficiência como a execução de atividades com uso adequado dos recursos, diminuição de custos e otimização do aproveitamento dos

insumos, destacando a centralidade da otimização de recursos como elemento essencial da eficiência.

Miranda et al. (2015) complementam essa visão ao afirmar que a seleção por uma metodologia que seja eficiente, precisa e que demande menos tempo e recursos é sinônimo de economia e planejamento seguro. A escolha por uma metodologia integral, portanto, vai na contramão dessa orientação, demandando tempo e recursos excessivos para alcançar resultados que poderiam ser obtidos com técnicas estatisticamente adequadas.

Conforme estabelece Miranda (2017), o gerenciamento de riscos eficiente requer alocação eficiente de recursos para mitigar, supervisionar e gerenciar a probabilidade e os efeitos de eventos adversos. A adoção de metodologia integral pelo TRE-DF utilizada na primeira linha de defesa (fiscais administrativos) e replicada na segunda linha de defesa (Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças) representa duplicação de ineficiência que resulta em consumo de recursos significativamente superior ao necessário para alcançar níveis adequados de controle.

A aplicação de técnicas estatísticas na gestão pública é um imperativo de eficiência. Ignácio (2010) aponta que esses métodos podem ser usados para planejar e controlar a produção, implementando técnicas administrativas eficazes que asseguram a redução de custos e o aumento de lucros. Essa perspectiva demonstra que o uso de técnicas estatísticas permite a otimização de recursos e a melhoria na qualidade dos controles, objetivos que não foram alcançados pela metodologia integral do TRE-DF.

5.2 DEFICIÊNCIAS NA CAPACITAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO: REFLEXOS NA QUALIDADE DA FISCALIZAÇÃO

Os dados coletados pelos questionários revelam que 62,5% dos fiscais administrativos consideram inadequados os investimentos em capacitação oferecidos pela administração do TRE-DF, avaliando com notas entre 1 e 3 numa escala de 1 a 5. Essa percepção é corroborada pelas entrevistas, nas quais o entrevistado E2 constatou que “Os fiscais técnicos de contrato não possuem conhecimento suficiente para a fiscalização administrativa nos contratos de seção de mão de obra”.

A literatura especializada estabelece uma correlação direta entre a capacitação adequada e a eficiência na fiscalização contratual. O TCU, no Acórdão nº 2.632/2007-Plenário, orienta que servidores públicos qualificados devem ser designados para a função de fiscal de contrato, responsabilizando-os por garantir a regularidade e adequação na execução contratual.

A análise comparativa entre unidades fiscalizadoras evidencia claramente o impacto da adequação do perfil profissional na qualidade da fiscalização administrativa. A disparidade de 13,54 pontos percentuais entre a Sasis (80,21% de conformidade) e a Seaso (93,75% de conformidade) não pode ser atribuída apenas a diferenças procedimentais, mas reflete fundamentalmente questões de adequação entre perfil profissional e natureza da atividade fiscalizatória.

Tal constatação encontra respaldo na literatura especializada sobre divisão do trabalho e especialização. A teoria clássica da divisão do trabalho, consolidada desde Smith (2023), demonstra que a segmentação adequada de atividades organizacionais promove incrementos significativos na eficiência operacional e na produtividade institucional, conforme evidenciado pelos ganhos mensuráveis decorrentes da especialização funcional. A decomposição de processos complexos em unidades especializadas permite que os agentes concentrem suas competências em domínios específicos de atuação, resultando em aprimoramento do desempenho organizacional e otimização dos resultados institucionais.

Essa percepção é corroborada por El, ao enumerar como conhecimentos necessários: “conhecimento da parte legal, da parte legislativa, da parte jurídica do contrato, a parte trabalhista, a parte previdenciária. Bom conhecimento com planilhas de Excel [...] uma capacidade de organização grande”.

A qualificação apropriada é destacada pelo Acórdão TCU nº 1.214/2013 (Brasil, 2013), que argumenta que a crescente complexidade das contratações públicas, particularmente aquelas relacionadas à terceirização da mão de obra, exige conhecimento especializado nas áreas de legislação trabalhista, previdenciária e fiscal. Esse conhecimento especializado transcende a formação generalista que historicamente tem sido oferecida aos servidores públicos.

A intersecção entre os resultados empíricos e a literatura indica que a falta de capacitação é fator crucial que afeta negativamente a eficácia e a eficiência da fiscalização administrativa. Gonçalves (2006) destaca que programas estruturados de capacitação, que abordem aspectos jurídicos e técnicos específicos do objeto contratado, resultam em fiscalização mais efetiva. Essa afirmação reforça a importância da capacitação direcionada para a melhoria dos processos de fiscalização e gestão de contratos.

5.3 TEMPESTIVIDADE DA FISCALIZAÇÃO: DESAFIO SISTÊMICO NA IMPLEMENTAÇÃO DO MANUAL

A concentração de 44,44% das inconformidades no quesito tempestividade da análise fiscal evidencia deficiência sistêmica que transcende falhas pontuais, caracterizando problema estrutural na organização dos procedimentos de fiscalização. Esse achado é particularmente relevante, considerando que a tempestividade constitui elemento essencial para a atuação preventiva da administração, a permitir a identificação e correção temporânea de irregularidades antes que se consolidem em prejuízos tanto para os trabalhadores terceirizados quanto para a administração pública.

A fundamentação teórica sobre a importância da tempestividade na fiscalização é embasada na conceituação da atividade fiscalizatória. Pereira e Dotti (2011) definem a fiscalização contratual como o acompanhamento proativo e preventivo da execução do objeto contratado, com o objetivo de garantir o cumprimento das obrigações contratuais. A morosidade compromete essa função, prejudicando a eficácia da fiscalização.

Oliveira (2015) complementa essa visão ao afirmar que é responsabilidade do representante da Administração registrar todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato durante a fiscalização. Esse registro deve ser feito em um documento apropriado, e, quando necessário, o representante deve determinar a regularização das falhas ou defeitos observados. A tempestividade é crucial para que essas correções sejam efetivas, evitando que sejam apenas formais.

A disciplina em controles internos estabelece correlação direta entre tempestividade e eficiência do controle. Ávila (2014) enfatiza que uma gestão de risco eficiente aprimora o gerenciamento das incertezas presentes nas decisões relacionadas à formulação de políticas públicas,

dado que a imprevisibilidade é um traço distintivo do processo decisório. A morosidade sistemática na análise documental compromete a capacidade de resposta tempestiva a irregularidades, reduzindo significativamente a eficiência dos procedimentos estabelecidos.

Hill (2006) observa que, no setor público, uma preocupação central na gestão de riscos é o dever de zelar pelo bem público, enfatizando que os riscos devem ser gerenciados com a prioridade de manter sempre em foco o interesse público. Nesse sentido, a deficiência na tempestividade compromete essa capacidade de proteção, permitindo que irregularidades permaneçam sem detecção por períodos prolongados, o que pode resultar em danos significativos ao interesse público.

Os dados evidenciam que alguns contratos, como o CT 7/2021, apresentaram taxa de conformidade de apenas 15,63% no quesito tempestividade, o que indica que, em 84,37% das verificações, a análise documental não foi realizada no prazo estabelecido. Essa deficiência sistemática sugere inadequação entre os prazos estabelecidos no *Manual* e a capacidade operacional das unidades fiscalizadoras, ou deficiências na organização dos processos de trabalho.

Cabe destacar que a tempestividade da fiscalização não era objeto de controle preventivo por parte da SAO, uma vez que a unidade somente se manifestava após a conclusão da análise pela fiscalização administrativa. Dessa forma, quando a fiscalização administrativa permanecia inerte por longos períodos – como observado nos contratos da Sepoj, que registraram atrasos de até um ano na análise de determinadas competências –, a inconformidade não era detectada pela segunda linha de defesa. Essa característica torna a deficiência na tempestividade ainda mais perigosa para a administração, pois não é abarcada pelos mecanismos de controle secundário implementados em 2020, deixando a detecção de irregularidades trabalhistas e previdenciárias potencialmente descoberta por períodos prolongados, em flagrante contradição aos objetivos de proteção que motivaram a criação da estrutura de duplo controle.

5.4 IMPACTOS DA CRIAÇÃO DA ASSESSORIA DE FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS: EVIDÊNCIAS DE MELHORIA

Conforme percepção extraída das entrevistas, houve melhora nos procedimentos de fiscalização após a criação da Assessoria de Fiscalização de Contratos (Afic) em 2024. O entrevistado E1 confirma essa percepção: “Houve uma melhoria na fiscalização como um todo, inclusive na fiscalização técnica. A gente nota aqui na Secretaria que os processos de fiscalização de contratos, de terceirização de mão de obra, eles vêm cada dia com menos erros”.

A fundamentação teórica sobre os benefícios da especialização é bem respaldada na literatura clássica. Smith (2023) evidencia que a segmentação adequada das atividades organizacionais resulta em incrementos significativos na eficiência operacional e na produtividade institucional. Ao decompor processos complexos em unidades especializadas, os agentes podem concentrar suas competências em áreas específicas, o que leva a um aprimoramento do desempenho organizacional e à otimização dos resultados institucionais.

Chiavenato (2004) complementa essa perspectiva ao afirmar que a padronização envolve a aplicação de normas fixas para homogeneizar os ciclos de produção, visando a redução de custos e o aumento da eficiência. Nesse contexto, a centralização da fiscalização administrativa na Afic possibilita a homogeneização de procedimentos, que antes apresentavam variações significativas entre as unidades, contribuindo para uma gestão mais eficiente e uniforme.

O entrevistado E1 mencionou que, além da melhoria na fiscalização administrativa, há oportunidade para aprimorar a fiscalização técnica, afirmando que: “Dessa forma, os fiscais técnicos podem se especializar no objeto da contratação. Assim, eles têm a liberdade de verificar se a limpeza foi realizada de acordo com a rotina estabelecida no contrato e, no caso da manutenção predial, se a manutenção preventiva está sendo realizada conforme o que foi acordado”.

Como discutido no item 5.2, a divisão do trabalho e especialização mostra que uma implementação eficaz da divisão do trabalho pode aumentar a eficiência e a produtividade organizacional. A especialização funcional gera ganhos em produtividade e qualidade, pois permite que indivíduos se concentrem em tarefas específicas, o que resulta em melhor desempenho e produção geral. A centralização da fiscalização administrativa em unidade especializada permitiu não apenas a concentração de conhecimentos específicos, mas também a

padronização de procedimentos que anteriormente variavam significativamente entre unidades.

O entrevistado E2 destaca que a especialização “desonerou as unidades técnicas dessa fiscalização difícil para eles e com razão, demorada, burocrática”. Tal percepção alinha-se à literatura sobre divisão do trabalho e especialização, confirmando que a adequação entre perfil profissional e natureza da atividade resulta em ganhos de eficiência tanto para a administração quanto para a qualidade dos serviços prestados.

Outro aspecto fundamental dessa melhoria refere-se aos ganhos em capacitação proporcionados pela especialização. A centralização da fiscalização administrativa na Afic criou condições muito mais favoráveis para o desenvolvimento de competências específicas, uma vez que é consideravelmente mais eficiente e econômico capacitar um número reduzido de servidores de uma unidade especializada do que treinar múltiplos servidores distribuídos em todas as unidades do TRE-DF.

Tal abordagem permite não apenas a redução de custos de capacitação, mas também a implementação de programas de treinamento mais aprofundados e específicos, considerando que o investimento em capacitação pode ser concentrado em menor número de pessoas que efetivamente exercerão as atividades de fiscalização administrativa.

5.5 RESPONSABILIZAÇÃO E GESTÃO DE RISCOS: PERSPECTIVA DOS FISCAIS ADMINISTRATIVOS

Os dados dos questionários demonstram que os fiscais administrativos têm forte consciência dos riscos associados à fiscalização inadequada, alinhando-se aos riscos mencionados na hipótese desta pesquisa. A análise das respostas à questão 5 revela que a maioria dos participantes, sete de oito, reconheceu pelo menos uma das consequências previstas na hipótese, sendo que 75% dos respondentes apontaram a responsabilização subsidiária por obrigações trabalhistas e 62,5% mencionaram a responsabilização solidária por obrigações previdenciárias.

A consciência elevada dos riscos contrasta significativamente com as deficiências identificadas na implementação prática dos

procedimentos, a sugerir que as falhas não decorrem de desconhecimento das consequências, mas de deficiências na capacitação técnica ou na organização dos processos de trabalho. O entrevistado E2 corrobora tal percepção ao identificar que “Então, em regra, os fiscais técnicos não possuem conhecimento para a fiscalização administrativa”.

A análise do perfil dos respondentes revela distribuição equilibrada de experiência na área de contratações, variando de dois a 22 anos (média de 8,5 anos), o que confere representatividade às percepções coletadas. Quanto à priorização das verificações, os dados evidenciam adequada percepção da importância das obrigações trabalhistas e previdenciárias, com 87,5% dos respondentes atribuindo nota máxima (5) tanto para verificação do pagamento de salários quanto para obrigações previdenciárias.

5.6 CONTROLE DE FREQUÊNCIA: DIVERGÊNCIAS ENTRE PERCEPÇÃO E PRÁTICA

Um achado particularmente relevante emerge da análise das questões 8 e 9 dos questionários, que investigaram o controle de frequência dos trabalhadores terceirizados. Embora 100% dos respondentes considerem importante o controle da frequência (87,5% atribuíram nota máxima), apenas 62,5% afirmaram que a frequência constitui ponto de controle efetivo em suas atividades. A discrepância de 37,5 pontos percentuais entre percepção de importância e implementação prática sugere deficiências nos procedimentos operacionais ou na compreensão dos mecanismos de controle estabelecidos.

A importância do controle de frequência é corroborada pelo entrevistado E3, que identificou este como um dos principais problemas: “folha de frequência também, nossa, bastante, não olham os fiscais que não costumavam olhar a folha de frequência dos colaboradores do contrato de sessão de mão de obra”. Essa deficiência é particularmente relevante, considerando que irregularidades na frequência podem impactar diretamente o cálculo de verbas trabalhistas e previdenciárias, o que compromete a fiscalização administrativa.

5.7 EFICÁCIA VERSUS EFICIÊNCIA: DISTINÇÃO CONCEITUAL FUNDAMENTAL

Uma distinção conceitual fundamental emerge da análise dos resultados: embora os procedimentos adotados pelo TRE-DF tenham se caracterizado por ineficiência, conforme demonstrado empiricamente, revelaram-se eficazes na consecução de seus objetivos primários. Essa diferenciação alinha-se com as definições de Falcão-Martins e Marini (2014), que estabelecem que a eficácia está relacionada aos produtos entregues aos beneficiários, enquanto a eficiência refere-se à relação entre os produtos gerados e os insumos empregados.

Essa distinção é respaldada na literatura especializada. Oliveira (2007) complementa esta visão ao definir a eficiência como a execução de atividades com uso adequado dos recursos, diminuição de custos e otimização do aproveitamento dos insumos. A convergência entre estas definições evidencia consenso doutrinário sobre a centralidade da otimização de recursos como elemento caracterizador da eficiência administrativa

Marinho e Façanha (2001) corroboram esta taxonomia ao observar que "a efetividade refere-se à habilidade de alcançar os resultados almejados, enquanto a eficácia, por sua vez, se relaciona a condições controladas e aos resultados esperados de experimentos". Esta sistematização conceitual revela que eficiência, eficácia e efetividade, embora interrelacionadas, possuem focos distintos: a eficiência concentra-se no processo, a eficácia nos instrumentos e a efetividade nos resultados.

A eficácia dos procedimentos fiscalizatórios do TRE-DF evidencia-se em dois aspectos fundamentais que confirmam o alcance dos objetivos de proteção estabelecidos na hipótese da pesquisa:

Primeiro, durante todo o recorte temporal analisado, o TRE-DF não foi condenado judicialmente por responsabilização subsidiária de obrigações trabalhistas, conforme previsto na Súmula nº 331 do TST. A ausência de condenações subsidiárias evidencia que os procedimentos adotados pelo TRE-DF que envolvem fiscalização administrativa dos contratos, mesmo com as deficiências identificadas na fiscalização administrativa, mantiveram-se dentro de parâmetros adequados para prevenir a materialização de passivos trabalhistas para a administração.

Segundo, não foram identificadas condenações por responsabilização solidária de obrigações previdenciárias no período analisado, o que demonstra que os procedimentos adotados pelo TRE-DF que envolvem fiscalização administrativa dos contratos, apesar das inconformidades pontuais detectadas no INSS e no FGTS (15,42% e 9,62% respectivamente), foram suficientes para evitar prejuízos efetivos ao sistema previdenciário e aos trabalhadores terceirizados.

Contudo, é fundamental reconhecer que, apesar da aderência geral alta (89,18%), as inconformidades identificadas expuseram o TRE-DF a riscos significativos que, embora não tenham se concretizado, poderiam ter resultado nas consequências previstas na hipótese da pesquisa.

A concentração de 44,44% das inconformidades na tempestividade da análise fiscal, por exemplo, criou janelas de vulnerabilidade nas quais irregularidades trabalhistas ou previdenciárias poderiam ter passado despercebidas por períodos prolongados. Conforme análise documental realizada pelo autor, o Contrato nº 7/2021 exemplifica de forma paradigmática a exposição ao risco, no período mais crítico da fiscalização, pois a análise de dezembro de 2021 só foi realizada em novembro de 2022, quase um ano após a competência, o que constitui o maior atraso registrado.

A sistemática de atrasos criou janelas de vulnerabilidade críticas, nas quais o TRE-DF permaneceu por longos períodos sem nenhuma verificação efetiva do cumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias. Durante esses intervalos, irregularidades graves poderiam ter ocorrido sem detecção, expondo tanto os trabalhadores terceirizados quanto a administração aos riscos de responsabilização previstos na Súmula nº 331 do TST.

A não materialização desses riscos deveu-se, em parte, aos próprios procedimentos adotados pelo TRE-DF, que, mesmo com deficiências temporais, mantiveram nível de controle substancial que permitiu identificar e corrigir irregularidades antes que se transformassem em prejuízos efetivos. A metodologia integral, embora ineficiente, funcionou como rede de proteção ampla que compensou as deficiências pontuais na tempestividade e outros aspectos específicos da fiscalização, mas não resultou em consequências graves para a administração.

Tal constatação ressalta que a metodologia de verificação integral da documentação adotada pelo TRE-DF, embora contrarie as orientações de amostragem do TCU no aspecto da eficiência, demonstrou-se efetiva na proteção dos direitos dos trabalhadores e na preservação do patrimônio público. A ausência de materializações dos riscos apontados na hipótese desta pesquisa – responsabilização previdenciária e trabalhista – confirma que os procedimentos, independentemente de sua ineficiência operacional, cumpriram adequadamente sua função protetiva, mitigando riscos que estavam latentes devido às inconformidades identificadas.

5.8 SÍNTESE DA DISCUSSÃO

A discussão dos resultados sugere que a hipótese inicial foi confirmada: de que o modelo atual de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não é suficientemente eficiente para garantir o cumprimento integral dos objetos contratuais, além de expor a administração do TRE-DF a riscos de responsabilização trabalhista e previdenciária. Embora tenha sido identificada aderência substancial ao *Manual de Gestão e Fiscalização* (89,18% de conformidade), a pesquisa demonstrou que os procedimentos adotados pelo TRE-DF se caracterizam por ineficiência quando analisados sob a perspectiva da otimização de recursos e racionalização administrativa.

A confirmação da hipótese evidencia-se em múltiplas dimensões. Primeiro, não houve eficiência nos procedimentos adotados, tendo em vista os recursos empregados de forma desproporcional. A ineficiência metodológica decorrente da escolha por verificação integral tanto pela fiscalização administrativa quanto pela Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças (SAO) – que exerce papel de segunda linha de defesa na fiscalização, em contraposição à técnica de amostragem recomendada pelos órgãos de controle – resultou em consumo excessivo de recursos públicos, sem agregar valor proporcional à proteção alcançada, caracterizando gestão ineficiente dos recursos administrativos disponíveis.

Segundo, houve exposição efetiva do Tribunal aos riscos previstos na hipótese, principalmente pela ausência de fiscalização por longos períodos que poderiam deixar desapercebido o descumprimento de obrigações trabalhistas e previdenciárias. Cabe ressaltar que o controle exercido pela SAO não evitou nem minimizou

as inconformidades relativas à tempestividade, tonando-se, nesse ponto, inútil.

Durante os períodos prolongados sem verificação administrativa adequada, irregularidades como não pagamento de salários, não recolhimento do INSS e do FGTS teriam o condão de ocasionar os dois riscos apontados na hipótese: responsabilização subsidiária e solidária da administração.

O fato de esses riscos não terem se materializado não invalida a confirmação da hipótese, uma vez que a exposição ao risco, por si só, é suficiente para a confirmação da hipótese, independentemente de suas consequências finais.

A pesquisa demonstra, fundamentalmente, que os procedimentos adotados, embora tenham resultados eficazes no sentido de evitar a responsabilização judicial pelas obrigações trabalhistas e previdenciárias, fizeram-no com exposição desnecessária a riscos significativos e com emprego desproporcional de recursos, confirmando a hipótese de que o modelo atual de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não é suficientemente eficiente para garantir o cumprimento integral dos objetos contratuais, além de expor a administração do TRE-DF a riscos de responsabilização trabalhista e previdenciária.

Os achados confirmam a importância da especialização e da capacitação adequada para a eficiência da fiscalização administrativa, bem como evidenciam que a criação de unidade especializada (Afic) representou resposta adequada aos problemas identificados, validando as orientações da literatura sobre divisão do trabalho e especialização na administração pública.



6 CONCLUSÃO

A presente dissertação investigou a eficiência dos procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal, no período compreendido entre os anos de 2020 e 2023, buscando responder à questão central: os procedimentos de fiscalização administrativa foram eficientes?

6.1 SÍNTESE DOS PRINCIPAIS ACHADOS

A pesquisa empírica, fundamentada na triangulação de múltiplas fontes de dados – análise documental de 832 situações de verificação distribuídas em sete contratos, questionários aplicados a oito fiscais administrativos e entrevistas com três servidores-chave do TRE-DF –, revelou um panorama complexo que demanda uma interpretação aprofundada.

O primeiro objetivo específico foi integralmente alcançado pela análise detalhada do *Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos* do TRE-DF. A investigação evidenciou que o documento institucional estabelece critérios abrangentes e tecnicamente adequados para a fiscalização administrativa, organizados em metodologia estruturada que abrange desde a fiscalização inicial até procedimentos específicos para demissão de trabalhadores. Verificou-se que o *Manual* adota padrões mais rigorosos que aqueles recomendados pelo Acórdão TCU nº 1.214/2013 e pela Instrução Normativa nº 5/2017, optando pela verificação integral, em contraposição à técnica de amostragem.

O segundo objetivo específico foi cumprido mediante análise comparativa sistemática que revelou taxa geral de conformidade de 89,18% entre as práticas adotadas pelos fiscais e os procedimentos estabelecidos no *Manual* institucional. Contudo, essa conformidade apresentou variações significativas: tempestividade da análise fiscal (61,54% de conformidade), recolhimento do INSS (85,58%), recolhimento do FGTS (90,38%) e pagamento do vale-transporte (99,04%). A análise evidenciou disparidades substanciais entre unidades fiscalizadoras

(80,21% a 93,75% de conformidade), demonstrando que a aderência ao *Manual* relaciona-se não apenas aos procedimentos estabelecidos, mas também à sua implementação efetiva por cada uma das unidades.

O terceiro objetivo específico foi alcançado pela análise da eficiência, sob a perspectiva da relação custo-benefício e dos princípios de racionalização administrativa. A pesquisa constatou que, embora tenha sido alcançada taxa satisfatória de conformidade, os procedimentos caracterizam-se por ineficiência em múltiplas dimensões: metodológica, estrutural e de capacitação.

6.2 CONFIRMAÇÃO DA HIPÓTESE DE PESQUISA

A hipótese inicial de que o modelo atual de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não é suficientemente eficiente para garantir o cumprimento integral dos objetos contratuais, além de expor a administração do TRE-DF a riscos de responsabilização trabalhista e previdenciária, foi confirmada pela análise empírica realizada.

Embora tenha sido identificada aderência substancial ao *Manual* institucional (89,18% de conformidade), os procedimentos adotados caracterizam-se por ineficiência quando analisados sob a perspectiva da otimização de recursos públicos. A principal evidência de ineficiência reside na escolha metodológica por verificação integral de todos os trabalhadores terceirizados mensalmente, em contraposição à técnica de amostragem recomendada pelos órgãos superiores de controle. Tal metodologia, aplicada na primeira linha de defesa (fiscais administrativos) e replicada na segunda linha (Secretaria de Administração, Orçamento e Finanças), representa duplicação de ineficiência que resulta em consumo de recursos significativamente superior ao necessário para alcançar níveis adequados de controle.

Fundamentalmente, a pesquisa demonstrou que as inconformidades identificadas efetivamente sujeitaram o TRE-DF aos riscos previstos na hipótese, confirmando integralmente a proposição inicial. As deficiências na tempestividade da fiscalização (44,44% das inconformidades) criaram períodos prolongados sem nenhuma verificação administrativa, exemplificados paradigmaticamente pelo Contrato nº 7/2021, que permaneceu até um ano completo sem análise de uma determinada competência.

Embora esses riscos não tenham se materializado durante o período analisado (2020-2023), a própria exposição a tais riscos confirma a hipótese de que o modelo atual de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não é suficientemente eficiente para garantir o cumprimento integral dos objetos contratuais, além de expor a administração do TRE-DF a riscos de responsabilização trabalhista e previdenciária.

Essa constatação confirma que os procedimentos de fiscalização administrativa, embora não tenham resultado nas situações indicadas na hipótese durante o período estudado, expuseram a administração a riscos apontados. Isso valida plenamente a proposição de que o modelo de fiscalização dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra não se mostra adequadamente eficiente para promover o máximo nível de consecução dos objetos contratuais, além de sujeitar a administração do TRE-DF aos riscos relacionados à responsabilização previdenciária e trabalhista.

6.3 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

Esta pesquisa traz contribuições significativas para a literatura sobre fiscalização de contratos públicos ao evidenciar empiricamente a importante distinção entre eficiência e eficácia na fiscalização administrativa. A constatação de que procedimentos podem ser eficazes na proteção dos objetivos primários, mas, ao mesmo tempo, ineficientes na utilização de recursos e geradores de exposição a riscos, proporciona uma visão mais aprofundada para a avaliação da gestão pública.

A pesquisa demonstra que elevada conformidade a manuais institucionais (89,18%) não necessariamente resulta em eficiência administrativa, especialmente quando há exposição desnecessária a riscos operacionais. A constatação de que metodologias de controle mais rigorosas podem ser menos eficientes e ainda assim gerar vulnerabilidades significativas, como os longos períodos sem fiscalização identificados, oferece *insights* relevantes para gestores públicos que enfrentam dilemas entre rigor do controle e otimização de recursos.

A pesquisa contribui também para o entendimento da relação entre especialização e qualidade da fiscalização na administração pública, evidenciando que a adequação entre perfil profissional e

natureza da atividade constitui fator crítico para eficiência. A disparidade de 13,54 pontos percentuais entre unidades com perfis distintos (Sasis vs. Seaso) oferece evidência empírica dessa correlação, demonstrando que a especialização reduz custos operacionais e exposição a riscos.

Adicionalmente, a pesquisa valida as orientações do Tribunal de Contas da União sobre amostragem em fiscalização de contratos de terceirização, demonstrando que a não observância dessas orientações pode resultar em ineficiência.

Do ponto de vista prático, os achados desta pesquisa têm implicações diretas para gestores públicos responsáveis pela fiscalização de contratos de terceirização. A evidência de que a metodologia integral adotada pelo TRE-DF, embora possa ter evitado a materialização de riscos, foi operacionalmente ineficiente e expôs desnecessariamente a administração a vulnerabilidades significativas, sugere que outros órgãos podem estar incorrendo em desperdício similar de recursos públicos e exposição evitável a riscos.

A demonstração empírica de que é possível realizar uma fiscalização administrativa mais eficiente – evidenciada pela melhoria após a criação da Afic. A criação da Assessoria de Fiscalização de Contratos pelo TRE-DF representa resposta institucional adequada aos problemas identificados, evidenciando capacidade de aprendizado organizacional.

Para outros órgãos da administração pública, os resultados indicam que a implementação da técnica de amostragem recomendada pelo TCU, aliada a especialização adequada, capacitação contínua e padronização de procedimentos, poderia aprimorar a eficiência na fiscalização administrativa, além de reduzir a exposição a riscos e otimizar os recursos utilizados.

6.4 RECOMENDAÇÕES PARA APRIMORAMENTO

Com base nos achados empíricos, formulam-se as seguintes recomendações para aprimoramento dos procedimentos de fiscalização administrativa:

Recomendação 1 – Adequação Metodológica: Considera-se recomendável a reavaliação da metodologia de verificação integral atualmente adotada, avaliando-se a possibilidade de implementação

gradual da técnica de amostragem preconizada pelo TCU, com manutenção dos níveis de controle e otimização dos recursos empregados.

Recomendação 2 – Capacitação Continuada: Sugere-se a implementação de programa estruturado de capacitação continuada para fiscais administrativos, abordando conhecimentos específicos em legislação trabalhista, previdenciária e fiscal, considerando que 62,5% dos fiscais consideram inadequados os investimentos atuais em capacitação.

Recomendação 3 – Padronização de Procedimentos: Recomenda-se o desenvolvimento de mecanismos de padronização que reduzam as disparidades entre os métodos de fiscalização aplicados aos diferentes contratos.

Recomendação 4 – Gestão de Prazos: Sugere-se a revisão dos procedimentos de controle temporal, considerando que 44,44% das inconformidades concentram-se na tempestividade da fiscalização.

6.5 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Esta pesquisa apresenta limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. Como estudo de caso, a generalização dos achados para outros órgãos deve ser realizada com cautela, considerando as especificidades do TRE-DF. O recorte temporal (2020-2023) pode não capturar variações de longo prazo.

A amostra de entrevistados (três servidores) e respondentes de questionários (oito fiscais), embora representativa dos envolvidos na fiscalização dos contratos analisados, é numericamente reduzida. Adicionalmente, a análise concentrou-se em contratos específicos de terceirização, não abrangendo outros tipos de contratação que poderiam enriquecer a compreensão dos fenômenos estudados.

6.6 SUGESTÕES PARA PESQUISAS FUTURAS

Os achados desta pesquisa abrem perspectivas para investigações futuras que podem contribuir para o aprofundamento do conhecimento sobre fiscalização de contratos públicos:

- a) Estudos Comparativos:** Pesquisas que comparem a eficiência de diferentes metodologias de fiscalização (integral vs. amostragem) em múltiplos órgãos públicos, permitindo validação externa dos achados e identificação de melhores práticas;
- b) Análise Longitudinal:** Investigações que acompanhem a evolução dos procedimentos de fiscalização no TRE-DF após a criação da Afic, avaliando empiricamente os impactos da especialização na eficiência e eficácia da fiscalização; e
- c) Análise Custo-Benefício:** Estudos quantitativos que mensurem precisamente os custos operacionais de diferentes metodologias de fiscalização, permitindo análise econômica mais robusta da relação entre rigor do controle e eficiência administrativa.

6.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação contribui para o entendimento da complexa relação entre conformidade normativa, eficiência administrativa e eficácia na fiscalização de contratos públicos. A constatação de que o TRE-DF alcançou elevada conformidade aos procedimentos estabelecidos em seu *Manual institucional* (89,18%) e manteve eficácia na proteção dos objetivos primários – condenações trabalhistas e previdenciárias –, mas com emprego ineficiente de recursos e exposição a riscos significativos, evidencia que a qualidade da gestão pública deve ser mensurada, considerando múltiplas dimensões de desempenho e tolerância ao risco.

A pesquisa demonstra que a eficiência administrativa requer não apenas a existência de procedimentos adequados e sua implementação, mas também sua otimização, considerando os princípios de racionalização e economicidade que devem nortear a gestão dos recursos públicos. Crucialmente, a evidência de que metodologias mais rigorosas podem ser menos eficientes, mas capazes de mitigar riscos latentes decorrentes de inconformidades pontuais, oferece aos gestores públicos perspectiva mais aprofundada sobre a relação entre controle, proteção e otimização de recursos.

O caso do TRE-DF exemplifica tanto os desafios quanto as oportunidades de aprimoramento na fiscalização de contratos públicos. A habilidade demonstrada em identificar deficiências e implementar soluções – como evidenciado pela criação da Afic – sugere

que a administração pública brasileira tem ferramentas e competências para promover melhorias significativas em seus procedimentos. Isso pode ser feito ao evitar riscos com maior eficiência operacional.

A fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra constitui atividade essencial para a proteção dos direitos dos trabalhadores e para a preservação do patrimônio público. Esta pesquisa demonstra que o zelo administrativo deve ser equilibrado com a eficiência operacional, reconhecendo que inconformidades pontuais, mesmo em contexto de alta aderência geral, podem expor a administração a riscos significativos que exigem procedimentos suficientemente robustos para sua mitigação, evitando que o excesso de controle comprometa a racionalização dos recursos públicos, sem agregar valor proporcional à proteção alcançada.

O princípio constitucional da eficiência, introduzido pela Emenda Constitucional nº 19/1998, estabelece imperativo legal que transcende recomendações doutrinárias, exigindo que a administração pública busque continuamente a otimização de seus procedimentos. Esta pesquisa evidencia que tal otimização não se alcança exclusivamente pelo incremento de controles, mas mediante análise criteriosa da relação entre recursos empregados, resultados obtidos, objetivos efetivamente protegidos e riscos adequadamente mitigados.

Finalmente, cabe destacar que a busca pela eficiência na fiscalização de contratos públicos não constitui fim em si mesmo, mas meio para alcançar objetivos maiores: a proteção dos direitos dos trabalhadores terceirizados, a preservação do patrimônio público e a promoção do interesse público. A evidência de que esses objetivos foram integralmente alcançados pelo TRE-DF no período analisado, mesmo com ineficiência metodológica e exposição a riscos que não se concretizaram, em parte, devido aos próprios procedimentos adotados, demonstra que é possível mitigar riscos com otimização de recursos, representando contribuição relevante para a construção de uma administração pública mais eficiente e eficaz.

A presente dissertação, ao investigar empiricamente a eficiência e a eficácia dos procedimentos de fiscalização administrativa no TRE-DF, oferece subsídios concretos para o aprimoramento da gestão pública brasileira, contribuindo para o debate acadêmico e prático

sobre as melhores formas de conciliar rigor administrativo, gestão de riscos e eficiência operacional na proteção do interesse público.

A photograph of a modern office lobby. The space is large and open, featuring a floor-to-ceiling glass wall that looks out onto a cityscape. Inside, there is a large, comfortable sofa with several pillows, a circular low table, and a few people sitting at desks working on computers. The lighting is bright and natural, coming from the large windows. The overall atmosphere is professional and modern.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 25. Ed. São Paulo: Forense, 2017.

ALMEIDA, Ademilson Ferreira de. **Terceirização de serviços continuados em uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES) e seu sistema de controle de mão de obra com dedicação exclusiva: uma proposta de uniformização**. 2019. Dissertação de Mestrado. Universidade Tecnológica Federal do Paraná.

ÁVILA, Marta Dulcélia Gurgel. Gestão de riscos no setor público. **Revista Controle: doutrinas e artigos**, v. 12, n. 2, p. 179-198, 2014.

AZEVEDO, Ivan Almeida de. Ações de controle interno da Universidade Federal de Santa Catarina: um estudo sobre o nível de maturidade do gerenciamento de riscos. 2017. Dissertação (Mestrado profissional) – Programa de Pós-graduação em Administração Universitária, Centro Socioeconômico. Florianópolis/SC: UFSC, 2017.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2011.

BERNSTEIN, Peter L. **Desafio aos Deuses**: A Fascinante História do Risco. Rio de Janeiro. Editora: Campus, 1997.

BONFIGLIOLI, José C. **O trabalho temporário e a terceirização**. 2006. Disponível em: [https://www.jobcenter.com.br/livro/LIVRO_TRABALHO_TEMPORARIO_\(SET%202018\)_ultima_VER_SITE_BX_FINAL.pdf](https://www.jobcenter.com.br/livro/LIVRO_TRABALHO_TEMPORARIO_(SET%202018)_ultima_VER_SITE_BX_FINAL.pdf). Acesso em: 3 maio 2024.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Brasília: Presidência da República, 1943. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 abr. 2023.

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: Presidência da República, 1967. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#view.

Acesso em: 13 jul. 2025.

BRASIL. BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Acesso em: 24 maio 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991**. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212compilado.htm. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 5 abr. 2023.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Instrução Normativa Conjunta CGU/MP Nº 001, de 10 de maio de 2016**. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Controladoria Geral da União: DF, 2016. Disponível em: <https://www.editoraroncarati.com.br/v2/Diario-Oficial/Diario-Oficial/INSTRUCAO-NORMATIVA-CONJUNTA-CGU-MP-N%C2%BA-001-DE-10-05-2016.html>. Acesso em: 25 nov. 2024.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 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: Ministério do Planejamento, Orçamento, e Gestão, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília: Congresso Nacional, 2021.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm.
Acesso em: 5 abr. 2023.

BRASIL. Instrução Normativa nº 21 da Receita Federal do Brasil, de 17 de outubro de 2022. Dispõe sobre normas gerais de tributação previdenciária e de arrecadação das contribuições sociais destinadas à Previdência Social e das contribuições devidas a terceiros, administradas pela Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil (RFB). Brasília: Receita Federal do Brasil, 2017. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=126687>. Acesso em: 25 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Painel de Compras do Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Disponível em: <http://paineldecompras.economia.gov.br/>. Acesso em: 5 abr. 2023.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 maio 2017.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. 5ª Edição, Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.214/2013 – Plenário, Brasília, DF. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1214%2520ANOACORDAO%253A2013%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 10 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de gestão de riscos / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo – Segecex, 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. Contrato Administrativo nº 19/2016, firmado com a empresa Atlântico, para prestação de serviços continuados de manutenção predial e telecomunicações, compreendendo, além da mão de obra, o

fornecimento de uniformes e o emprego de todos os equipamentos necessários à execução. Brasília: TRE-DF, 2016. Disponível em: https://apps.tre-df.jus.br/Licitacao/anexo2020.192016.75944._.70741.1596486626732.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Contrato Administrativo nº 02/2021**, firmado com a empresa Brasfort, para prestação de serviços de prevenção e combate a incêndio por meio de equipe de bombeiros civis para atuar no edifício-sede e no edifício-anexo do TRE-DF, bem como na prestação do serviço em eventos oficiais eleitorais, ainda que ocorram em localidade diversa no Distrito Federal. Brasília: TRE-DF, 2021. Disponível em: https://apps.tre-df.jus.br/Licitacao/anexo2021.22021.77654._.70741.1610647858886.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Contrato Administrativo nº 07/2021**, firmado com a empresa Multserv, para prestação do serviço de vigilância armada para garantecer edificações do TRE-DF. Brasília: TRE-DF, 2021. Disponível em: https://apps.tre-df.jus.br/Licitacao/anexo2021.72021.78453._.70741.1622233821909.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Contrato Administrativo nº 16/2022**, firmado com a empresa Atlântico, para prestação de serviços contínuos de operação, manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, com fornecimento de peças, materiais de consumo e insumos e mão de obra, bem como para a realização de serviços eventuais diversos nos sistemas, equipamentos e instalações prediais utilizados pelo TRE-DF. Brasília: TRE-DF, 2022. Disponível em: https://apps.tre-df.jus.br/Licitacao/anexo2022.162022.82019._.70741.1654711840697.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Contrato Administrativo nº 01/2023**, firmado com a empresa Ilha Service, para prestação presencial de serviços de informática na área de sustentação de sistemas de informação e administração de bancos de dados Oracle mediante cessão de mão de obra. Brasília: TRE-DF, 2023. Disponível em: https://apps.tre-df.jus.br/Licitacao/anexo2023.12023.85879._.70741.1674032431443.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Contrato Administrativo nº 10/2023**, firmado com a empresa Apece, para prestação de serviços continuados em gestão de *facilities (soft service)*, compreendendo os serviços de limpeza e conservação, limpeza de fachada e caixa de gordura, controle de vetores e pragas urbanas, jardinagem e lavanderia nas diversas unidades do TRE-DF. Brasília: TRE-DF, 2023. Disponível em: https://apps.tre-df.jus.br/Licitacao/anexo2023.102023.86881._.70741.1684859696913.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Contrato Administrativo nº 20/2023**, firmado com a empresa CTA, para prestação de serviços continuados de apoio administrativo, com dedicação de mão de obra exclusiva no TRE-DF, compreendendo os cargos de Agente de Portaria, Auxiliar de Encarregado, Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Ouvidoria, Auxiliar de Saúde Bucal, Almoxarife, Assistente Administrativo, Carregador, Copeira, Encarregado Geral, Garçom, Repcionista, Técnico de Arquivo e Técnico de Biblioteca. Brasília: TRE-DF, 2023. Disponível em: https://apps.tre-df.jus.br/Licitacao/anexo2023.202023.87664._.70741.1695746579907.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Contrato Administrativo nº 36/2023**, firmado com a empresa Sollo, para contratação do remanescente do objeto do Contrato nº 20/2023, de prestação de serviços continuados de apoio administrativo, com dedicação de mão de obra exclusiva no TRE-DF, compreendendo os cargos de Agente de Portaria, Auxiliar de Encarregado, Auxiliar Administrativo, Auxiliar de Ouvidoria, Auxiliar de Saúde Bucal, Almoxarife, Assistente Administrativo, Carregador, Copeira, Encarregado Geral, Garçom, Repcionista, Técnico de Arquivo e Técnico de Biblioteca. Brasília: TRE-DF, 2023. Disponível em: https://apps.tre-df.jus.br/Licitacao/anexo2023.362023.88159._.70741.1703631899152.pdf. Acesso em: 16 jul. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos**. Versão 1.0. Brasília: TRE-DF, 2020.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Portaria da Presidência nº 81/2020 do, de 20 de abril de 2020.** Institui o Manual de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal – TRE-DF, bem como define as regras para a sua revisão. Brasília: TRE-DF, 2020. Disponível em: <https://www.tre-df.jus.br/legislacao/compilada/portaria-presidencia/2020/portaria-presidencia-n-81-de-20-de-abril-de-2020>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal. **Portaria da Diretoria-Geral nº 3/2024, de 9 de janeiro de 2024.** Dispõe sobre a transição na fiscalização dos contratos administrativos em razão da criação da Assessoria de Fiscalização de Contratos e dá outras providências. Brasília: TRE-DF, 2024. Disponível em: <https://www.tre-df.jus.br/legislacao/compilada/portaria-diretoria-geral/2024/portaria-dg-n-3-de-9-de-janeiro-de-2024>. Acesso em: 12 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior do Trabalho. **Súmula nº 331/1993.** Disponível em: https://www3.tst.jus.br/jurisprudencia/Sumulas_com_indice/Sumulas_Ind_301_350.html. Acesso em: 5 abr. 2023.

CAPAGIO, Reinaldo Couto Álvaro. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Saraiva, 2022. E-book. ISBN 9786553620452. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553620452/>. Acesso em: 24 jun. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** Barueri [SP]: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559774265. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559774265/>. Acesso em: 16 maio 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 37. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2022. São Paulo: Atlas, 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016

CARVALHO, Matheus. **Manual de direito administrativo.** 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Jus Podium, 2017.

CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de; ZILITO, Mirela Miró. **Compliance nas Contratações PÚblicas**: exigências e critérios normativos. 2. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CERVI, Emerson U. **Manual de métodos quantitativos para iniciantes em Ciência Política**. Curitiba: CPOP-UFPR, v. 1, 2017.

CHEN, HZ; COSSLETT, SR. Semi-nonparametric estimation of operational risk capital with extreme loss events. **Journal of Operational Risk**, v. 19, n. 1, p. 51-86, March 2024.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7. ed. Elsevier, 2004.

CONCEIÇÃO, Sérgio Sávio Ferreira da. **Fiscalização de contratos de terceirização de mão de obra na Universidade Federal de Sergipe**: uma análise sobre a atuação e percepção dos agentes envolvidos no processo. 2019.

COOPER, Donald R.; SCHINDLER, Pamela S. **Métodos de Pesquisa em Administração**. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

COSTA, Frederico Lustosa da. **REFORMA DO ESTADO E CONTEXTO BRASILEIRO: CRÍTICA DO PARADIGMA GERENCIALISTA**. 1. ed 1. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2005.

DILLON, D. R. **Grounded Theory and Qualitative Research**. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/9781405198431.WBEAL0486>. Acesso em: 19 jul. 2025.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-mécum de licitações e contratos**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FALCÃO-MARTINS, Humberto. MARINI, Caio. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do Tribunal de Contas da União**, DF, Brasil, 2014. Disponível em: <file:///C:/Users/danie/Downloads/Governan%C3%A7a%20p%C3%BAblic>

[a%20contempor%C3%A2nea%20E%280%93%20uma%20tentativa%20de%20disseca%C3%A7%C3%A3o%20conceitual.pdf](#). Acesso em: 25 jun. 2023.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas**, v. 35, p. 57-63, 1995.

GONÇALVES, Laura Atalanta Escobar Bello. **Sistema de Controle da Terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul**. 2006. Dissertação (Mestrado em Controladoria) – Programa de Pós-Graduação em Controladoria, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre/RS, 2006. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/8366>. Acesso em: 10 fev. 2025.

HILL, Stephen. **Guia sobre a Gestão de Riscos no Serviço Público**. Traduzido por Luís MarcosnB. L. de Vasconcelos Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. (Cadernos ENAP, 30)

IGNÁCIO, Sérgio Aparecido. **Importância da estatística para o processo de conhecimento e tomada de decisão**. Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD, n. 118, p. 175-192, 2010.

ILIAS, Azleen; BAIDI, Nasrudin; GHANI, Erlane K. Employees' Perceived Risk Management in Public Procurement and Finance: Evidence in Malaysia. **Management And Accounting Review**, v. 22, n. 3, December 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

LIMA, Rivaldo José Rodrigues de. **Gestão de riscos na administração pública**: uma proposta de contribuição para o gerenciamento de riscos na Universidade Federal de Sergipe. 2022. Dissertação (Mestrado em

Administração Pública) – Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/SE, 2022.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luís Otávio. **Programas sociais:** efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. 2001.

MARTINS, Martins; DA SILVA, Belchior. **CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS:** avaliação da gestão e fiscalização de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, caso Hospital Universitário da Universidade Federal do Piauí. 2023.

MARRARA, Thiago. As cláusulas exorbitantes diante da contratualização administrativa. **Revista de Contratos Públicos–RCP, Belo Horizonte, ano**, v. 3, p. 237-255, 2013.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 22. ed. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo Brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo moderno**. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MIRANDA, Dirceu Lucio Carneiro et al. **Precisão e eficiência relativa de métodos de amostragem em teca**. Pesquisa Florestal Brasileira, v. 35, n. 83, p. 247-254, 2015.

MIRANDA, Rodrigo Fontenelle de A. **Implementando a Gestão de riscos no Setor Público**. 1. reimpr. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

MIRANZO DÍAZ, J.; CERRILLO I MARTINEZ, A.; GALINDO CALDÉS, R.; CASTRO CARRANZA, J. Corruption risk analysis in local public procurement: a look at the Àrea Metropolitana de Barcelona. **International Review of Administrative Sciences**, v. 89, n. 3, p. 919-934, 2023.

MOORE, Mark Harrison. **Valor Público**: Gestão Estratégica no Governo; Tradução de P.G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas castro. Rio de Janeiro; Uniletras; Brasília. ENAP, 2002.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**: parte introdutória, parte geral e parte especial. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MYEZA, L.; NKHI, N.; MAROUN, W. Risk management factors contributing to transgressions in the procurement practices in South African SOEs. **Journal of Accounting in Emerging Economies**, v. 11, n. 5, p. 735-751, 2021.

NEVES, Patrícia Alves. **Gestão de contratos e os mecanismos de controle na terceirização de mão de obra**: Estudo de caso no IAM/FIOCRUZ/PE. 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Llicitação Pública e Contrato Administrativo**. 6. ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2023

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento Estratégico**: Conceitos, Metodologias e Prática. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Llicitações e Contratos Administrativos**: Teoria e Prática. 4. Ed. São Paulo, Método, 2015.

PADOVESE, Clóvis Luis. BERTOLICCI, Ricardo Galinari. **Gerenciamento de Risco Corporativo em Controladoria Enterprise Risk Management (ERM)**. São Paulo. Editora: Cengage Learning, 2008

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **A responsabilidade dos fiscais da execução do contrato administrativo**. Fórum de Contratação e Gestão Pública –FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n.120, p. 926, dez. 2011.

PEREIRA, Alexandre Pimenta Batista; SOUZA, Larissa Martins de. Acerca da dicotomia atividade-fim e atividade-meio e suas implicações na licitude da terceirização trabalhista. **Revista de informação legislativa**, v. 51, n. 201, p. 175-192, 2014.

POTTMAIER, Ana Waley Mendonça. **Metodologia para estudo de caso**: livro didático. Repositório Universitário da Ânima, Palhoça, SC, Brasil, 2022. Disponível em:

<https://repositorio.animaeducacao.com.br/handle/ANIMA/21932>.

Acesso em: 3 maio 2024.

RATH, S. B.; BASU, P.; GOVINDAN, K.; MANDAL, P. Platform vs. 3PL financing: Strategic choice of lending model for an e-tailer under operational risk. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, v. 184, 103459, 2024.

RESTREPO, J. A.; GIRALDO, E. A.; VANEGAS, J. G. Measuring the production performance indicators for metal-mechanic industry: an LDA modeling approach. *International Journal Of Productivity And Performance Management*, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJPPM-04-2023-0201>. Acesso em: 19 jul. 2025.

RIBEIRO, Cássio Garcia; INÁCIO JÚNIOR, Edmundo. **O mercado de compras governamentais brasileiro (2006-2017)**: Mensuração e análise. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/TDs/td_2476.pdf. Acesso em: 5 abr. 2023.

SACCOL, Amarolinda Zanela. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, v. 2, n. 2, p. 250-269, 2009.

SANTOS, Lucimar Rizzo Lopes dos. A fiscalização e o acompanhamento da execução do contrato administrativo na Administração Pública- artigo 67-Lei N° 8.666/93. *Revista Digital de Direito Administrativo*, v. 4, n. 2, p. 187-199, 2017.

SANTOS, Vinicius Carvalho. Papel do fiscal de contratos administrativos: uma análise sob a ótica gerencial na administração pública brasileira. *Revista do Serviço Público*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v69i2.1763>. Acesso em 3 maio 2024.

SEDREZ, Célia de Souza; FERNANDES, Francisco Carlos. Gestão de Riscos nas Universidades e Centros Universitários do Estado de Santa Catarina. *Revista GUAL*, Florianópolis, Edição Especial, p. 70-93, 2011.

SETTE, Sandra Fátima; FAVRETTO, Jacir; RAMOS, Fernando Maciel. Fiscalização de contratos públicos com fornecimento de mão de obra

exclusiva à luz do eSocial: estudo de caso no IFSC. **Revista Organizações em Contexto**, v. 19, n. 37, p. 567-591, 2023.

SERAFIM, Giane Cristina. **Fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada no câmpus Florianópolis do Instituto Federal de Santa Catarina à luz da IN 05/2017 do MPOG**. 2018.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Nova Fronteira, 2023.

SOBANOVA, Jelena; KUDINSKA, Marina. Upravljanje operativnim rizikom u bankama u vreme nestabilnosti. **Serbian Journal of Management**, v. 19, n. 1, p. 167-185, 2024.

TACITO, Caio. Arbitragem nos litígios administrativos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 242, p. 139-144, 2005.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Declaração de Posicionamento do IIA**: As Três Linhas de Defesa no Gerenciamento Eficaz de Riscos e Controles. 2013. Disponível em: <https://www.controladoria.go.gov.br/images/noticias/As-3-linhas-de-defesa---IIA.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2023.

VAN STADEN, A.; FOURIE, D. J.; HOLTZHAUSEN, N. Development of an accountability framework in the public procurement system: Case of the emerging market. **Corporate Governance and Organizational Behavior Review**, v. 6, n. 2, p. 71-84, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.22495/cgobrv6i2p7>. Acesso em: 25 nov. 2024.

VIEIRA, André Luís. Gestão de contratos administrativos. **Revista de Contratos Públicos-RCP**, Belo Horizonte, v. 3, p. 9-32, 2014.

WILDAVSKY, Aaron. **No Risk is the Highest Risk of all**. American Scientist nº.67. P.32-37. 1979.

WORLD BANK. **Worldwide Governance Indicators**. Disponível em: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>. Acesso em: 5 abr. 2023.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Tradução de Daniel Bueno. Porto Alegre: Penso, 2016.

A photograph of a modern office lobby. The space is bright with large floor-to-ceiling windows on the left. A large, leafy tree is positioned near the windows. In the foreground, there is a seating area with several hexagonal ottomans arranged on a dark rug. In the background, there are more office spaces with desks and chairs. The overall atmosphere is professional and modern.

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA

1. Há quanto tempo você trabalha na área de contratações?
2. Qual a sua função no contexto das contratações públicas?
3. Na sua opinião, quais são as principais falhas cometidas pelos fiscais de contrato?
4. Na sua opinião, os fiscais de contratos de terceirização de mão de obra têm conhecimento adequado para realizar a fiscalização administrativa?
5. Na sua opinião, quais conhecimentos seriam necessários para o fiscal administrativo desempenhar suas funções?
6. Na época em que a mesma pessoa acumulava a função fiscal técnico e administrativo, onde se concentrava o maior número de inadequações?
7. Depois da criação da Afic, na sua percepção, houve melhora na fiscalização contratual como um todo, inclusive na técnica?

APÊNDICE B – QUESTÕES

FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DO TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO DISTRITO FEDERAL

Estou desenvolvendo uma dissertação intitulada *Fiscalização dos Contratos Administrativos do Tribunal Regional Eleitoral do Distrito Federal*, que tem por objetivo verificar em que medida os procedimentos de fiscalização administrativa dos contratos com dedicação exclusiva de mão de obra do TRE-DF, no período de 2020 a 2023, demonstram eficiência na utilização de recursos e prevenção de riscos trabalhistas e previdenciários, considerando aspectos de padronização, especialização e tempestividade.

Como fiscal de contrato, sua participação é importante, pois sua experiência prática e percepção sobre os desafios enfrentados na fiscalização são essenciais para:

- Identificar gargalos e oportunidades de melhoria na gestão contratual;
- Contribuir para o aperfeiçoamento dos processos internos do Tribunal;
- Subsidiar recomendações práticas baseadas na realidade vivenciada pelos fiscais; e
- Fortalecer a primeira linha de defesa na gestão de riscos contratuais.

Quanto ao tratamento de dados e confidencialidade:

- Os dados serão tratados de forma agregada e estatística;
- Será utilizado exclusivamente para fins acadêmicos.

Nas questões com escala de 1 a 5 (escala Likert), apenas as respostas 4 e 5 serão consideradas como indicadores satisfatórios ou positivos quanto ao aspecto avaliado.

Sobre consentimento, ao prosseguir com o preenchimento do questionário, você:

- Confirma ter lido e compreendido as informações;
- Concorda voluntariamente em participar da pesquisa; e
- Autoriza o uso dos dados conforme descrito acima.

Por último, peço que o questionário seja respondido, considerando o contexto em que as funções de fiscal administrativo e técnico estavam acumuladas.

1. Há quanto tempo você trabalha com contratações?

2. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 representa inexistência de investimentos em capacitação dos servidores que atuam na fiscalização contratual, e 5 representa investimento adequado em capacitação, qual sua percepção sobre o oferecimento de capacitação pela administração aos servidores que atuam na fiscalização contratual?

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>				

3. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 você discorda totalmente, e 5 você concorda totalmente, o número de contratos atualmente gerenciados, considerando a complexidade dos objetos contratuais, é adequado à estrutura organizacional e aos recursos oferecidos pelo TRE-DF?

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>				

4. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 representa conhecimento inexpressivo, e 5 representa conhecimento aprofundado, quanto você está familiarizado com as normas que disciplinam a atuação do fiscal administrativo no âmbito do TRE-DF?

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>				

5. Na sua opinião, quais as consequências mais graves poderiam advir de uma fiscalização administrativa falha?

- Aplicação de penalidades
- Rescisão contratual
- Responsabilização subsidiária de obrigações trabalhistas
- Responsabilização solidária de obrigações e
- administração
- Interrupção dos serviços

Outros

6. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 representa baixa prioridade, e 5 representa alta prioridade, qual prioridade é dada à verificação do pagamento dos salários e demais verbas trabalhistas?

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>				

7. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 representa baixa prioridade e 5 representa alta prioridade, qual prioridade é dada à verificação das obrigações previdenciárias?

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>				

8. A frequência dos terceirizados é um ponto de controle para você?

- Sim
- Não

9. Numa escala de 1 a 5, na qual 1 representa irrelevante, e 5 representa muito relevante, em que escala você considera importante controlar a frequência dos postos?

1	2	3	4	5
<input type="radio"/>				

