

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO

ISABELA DANTAS

**FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM MÃO DE OBRA DE
DEDICAÇÃO EXCLUSIVA: CRIAÇÃO DE UM MÉTODO ENQUANTO
FERRAMENTA DE APOIO GERENCIAL**

Uberaba MG

2025

Isabela Dantas

Fiscalização de serviços contínuos com mão de obra de dedicação exclusiva: criação de um método enquanto ferramenta de apoio gerencial

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública (PROFIAP) da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM) Campus Uberaba, Minas Gerais, como parte dos requisitos exigidos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Uberaba MG

2025

**Catologação na fonte: Biblioteca da Universidade Federal do
Triângulo Mineiro**

D212f Dantas, Isabela
Fiscalização de serviços contínuos com mão de obra de dedicação exclusiva: criação de um método enquanto ferramenta de apoio gerencial / Isabela Dantas. -- 2025.
176 f. : il., fig., tab.

Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional) -- Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, MG, 2025
Orientadora: Profª. Dra. Danielli Araújo Lima

1. Contratos. 2. Supervisão. 3. Prestação de serviços. 4. Terceirização. 5. Mão de obra. I. Lima, Danielli Araújo. II. Universidade Federal do Triângulo Mineiro. III. Título.

CDU 331.106.28

ISABELA DANTAS

FISCALIZAÇÃO DE SERVIÇOS CONTÍNUOS COM MÃO DE OBRA DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA: CRIAÇÃO DE UM MÉTODO ENQUANTO FERRAMENTA DE APOIO GERENCIAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Uberaba, 18 de março de 2025

Banca Examinadora:

Dra. Danielli Araújo Lima - Orientadora
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. Lauro Osiro
Universidade Federal do Triângulo Mineiro

Dr. Adriano Antonio Nuintin
Universidade Federal de Alfenas



Documento assinado eletronicamente por **Adriano Antonio Nuintin, Usuário Externo**, em 19/03/2025, às 20:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **Danielli Araújo Lima, Usuário Externo**, em 03/04/2025, às 11:20, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



Documento assinado eletronicamente por **LAURO OSIRO, Pró-Reitor de Administração**, em 04/04/2025, às 13:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#) e no art. 34 da [Portaria Reitoria/UFTM nº 215, de 16 de julho de 2024](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.uftm.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1469942** e o código CRC **63671A4E**.

Dedico este trabalho ao meu esposo, constante fonte de incentivo, e aos meus colegas técnicos administrativos em educação da Universidade Federal do Triângulo Mineiro, pelo grande apoio e parceria de sempre.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por todas oportunidades que foram colocadas em meu caminho para que eu pudesse me desenvolver por meio da Educação, que sem dúvidas é a força motriz da construção do meu ser. Trilhar mais esta etapa a caminho de minha evolução educacional, tem aberto ainda mais minha mente, e tem me tornado uma pessoa melhor e mais resiliente.

Também não poderia deixar de agradecer a todo corpo docente do PROFIAP/UFTM pelos ensinamentos e motivação. Em especial, agradeço à minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Danielli Araújo Lima, por me dar apoio em todas as etapas do caminho que tem sido trilhado; agradeço os conhecimentos compartilhados; agradeço por me apresentar ferramentas tão úteis para o desenvolvimento de meu trabalho de conclusão; também sou grata pela paciência e disposição em me ensinar sempre.

Agradeço aos meus colegas do PROFIAP pelo companheirismo, carinho, e apoio despendidos durante todo o nosso processo de aprendizado. Os trabalhos realizados em equipe foram essenciais para meu preparo na condução desta pesquisa.

Agradeço aos meus colegas técnicos administrativos em educação, com destaque aos fiscais administrativos; fiscais técnicos; e gestores, que atuam no Departamento de Serviços e Logística (DSL); agradeço não apenas pela parceria profissional, mas também pela amizade construída.

Por fim, agradeço à equipe de bibliotecários da UFTM, sempre de prontidão para sanar minhas dúvidas sobre a normalização de trabalhos acadêmicos.

"Caminante, no hay camino, se hace camino al andar."

(Antônio Machado)

"Caminhante, não há caminho, se faz caminho ao caminhar."

RESUMO

A Terceirização na Administração Pública é uma realidade com a qual os entes públicos convivem desde as bases da Reforma Gerencial, a qual visou deslocar o foco do gestor público, prioritariamente, para as atividades-fim. Neste cenário, a legislação que trata das aquisições e contratações públicas, por meio de licitações, foi evoluindo até culminar no aparecimento de figuras importantes na condução do planejamento e execução contratual: os fiscais e os gestores, os quais são responsáveis pelo comando dos contratos de serviços tomados, em relação à atividade meio. Estes atores, revestidos de grande responsabilidade e importância na condução contratual, encontram-se, por vezes, desassistidos de treinamento e de ferramentas de apoio para o cumprimento de sua missão. Outrossim, a atividade de fiscalização é ponto convergente entre o Direito Administrativo e a Administração, o que a torna relevante, mas ainda carente de estudos. Diante do exposto, a presente pesquisa objetiva identificar a existência de instrumentos de controle ou apoio para auxílio na fiscalização de serviços contínuos com mão de obra de dedicação exclusiva e mapear possíveis carências; posteriormente, visa-se construir uma ferramenta de apoio a fim de mitigar tais carências. A Revisão Sistemática da Literatura (RSL), que foi realizada, identificou carência na formação (treinamento) destes atores e carências relacionadas à execução da atividade de fiscalização em si; esparsos estudos sobre ferramentas de assistência às atividades dos fiscais; e mapeou requisitos para a construção de um método de fiscalização, enquanto ferramenta de apoio. Tal método foi estruturado por meio de *Business Intelligence*, e consiste em um conjunto de planilhas devidamente parametrizadas para visualização interativa por meio de *dashboards*. Com a utilização deste método, as funções do fiscal técnico e do fiscal administrativo são segregadas e evidenciadas; os desvios contratuais são identificados de forma descomplicada; e as informações são organizadas enquanto banco de dados para contratações futuras. O teste da ferramenta de apoio, por fim, identificou benefícios em sua utilização; mapeou dificuldades de sua utilização; e vislumbrou melhorias futuras.

Palavras-Chave: ferramentas de apoio; fiscalização contratual; serviços contínuos; terceirização; gestão contratual; dedicação exclusiva; cessão de mão de obra.

ABSTRACT

Outsourcing in Public Administration is a reality that public entities have been dealing with since the foundations of the Management Reform, which aimed to shift the focus of public managers, primarily, to core activities. In this scenario, the legislation that deals with public procurement and contracting, through bidding, has evolved until culminating in the emergence of important figures in the management of contract planning and execution: inspectors and managers, who are responsible for overseeing service contracts taken on, in relation to the support activity. These actors, endowed with great responsibility and importance in contract management, are sometimes unassisted in training and support tools to fulfill their mission. Furthermore, the activity of inspection is a convergence point between Administrative Law and Administration, which makes it relevant, but still lacking in studies. In view of the above, this research aims to identify the existence of control or support instruments to assist in the inspection of continuous services with exclusive dedication labor and to map possible deficiencies; Subsequently, the aim is to build a support tool to mitigate such deficiencies. The Systematic Literature Review (SLR) that was carried out identified a lack of training for these actors and deficiencies related to the execution of the inspection activity itself; sparse studies on tools to assist inspectors' activities; and mapped requirements for the construction of an inspection method, as a support tool. This method was structured through Business Intelligence, and consists of a set of spreadsheets duly parameterized for interactive visualization through dashboards. By using this method, the functions of the technical inspector and the administrative inspector are segregated and highlighted; contractual deviations are identified in an uncomplicated manner; and the information is organized as a database for future hiring. Finally, the test of the support tool identified benefits in its use; mapped difficulties in its use; and envisioned future improvements.

Keywords: *support tools; contractual supervision; ongoing services; outsourcing; contractual management; exclusive dedication; transfer of labor.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Etapas da RSL	40
Figura 2 - Proporção de Estudos por Base de Dados	47
Figura 3 - 1ª Triagem dos Estudos a Serem Considerados (aceitos; rejeitados; e duplicados)	48
Figura 4 - 2ª Triagem dos Artigos a Serem Extraídos (prioridade de leitura)	49
Figura 5 - Total de Artigos por Grau de Relevância	50
Figura 6 - Likert Scale x Prioridade de Leitura	51
Figura 7 - Planilhas do Controle de Equipamentos	66
Figura 8 - Planilha de Banco de Dados (Controle de Equipamentos)	67
Figura 9 - Planilha Preenchimento do Fiscal Técnico (Controle de Equipamentos)	67
Figura 10 - Planilha Relatório Geral (Controle de Equipamentos)	68
Figura 11 - Planilha Painel Power BI (Controle de Equipamentos)	68
Figura 12 - Dashboard do Controle de Equipamentos	69
Figura 13 - Interação entre os Itens do Dashboard do Controle de Equipamentos	70
Figura 14 - Planilhas do Controle de Uniformes e EPI's	71
Figura 15 - Planilha de Banco de Dados de Itens (Uniformes e EPI's)	72
Figura 16 - Planilha Controle de Colaboradores (Uniformes e EPI's)	73
Figura 17 - Planilha Preenchimento do Fiscal Técnico (Uniformes e EPI's)	73
Figura 18 - Planilha Relatório Geral (Uniformes e EPI's)	74
Figura 19 - Planilha Painel Power BI (Uniformes e EPI's)	74
Figura 20 - Dashboard do Controle de Uniformes e EPI's	75
Figura 21 - Dashboard do Controle de Uniformes e EPI's com o Filtro 'Luvas PVC'	76
Figura 22 - Dashboard do Controle de Uniformes e EPI's com o Filtro 'Protetor Auricular'	77
Figura 23 - Planilhas do Controle de IMR	78
Figura 24 - Planilha de IMR de Jardinagem	79
Figura 25 - Planilha de IMR de Limpeza	80
Figura 26 - Planilha Relatório Geral (Controle de IMR)	80
Figura 27 - Planilha Painel Power BI (Controle de IMR)	81
Figura 28 - Dashboard do Controle de IMR	81
Figura 29 - Planilhas do Controle de Documentos e Direitos Trabalhistas (preencher)	84
Figura 30 - Planilhas do Controle de Documentos e Direitos Trabalhistas (não preencher)	84
Figura 31 - Planilha de Controle de Colaboradores (Controle de Docs. e Direitos Trabalhistas)	85
Figura 32 - Planilha de Controle de Docs. Admissionais (Controle de Docs. e Direitos Trabalhistas)	86
Figura 33 - Painel de Docs. Admissionais (Controle de Docs. e Direitos Trabalhistas)	87
Figura 34 - Planilha de Controle de Rescisão (Controle de Docs. e Direitos Trabalhistas)	87
Figura 35 - Planilha Painel de Rescisões (Controle de Docs. e Direitos Trabalhistas)	88

Figura 36 - Dashboard do Controle de Documentos Admissionais e Rescisões	89
Figura 37 - Planilha do Controle de Férias	91
Figura 38 - Planilha Painel de Férias (Controle de Férias)	92
Figura 39 - Dashboard do Controle de Férias	92
Figura 40 - Planilha de Controle de 13º Salário	95
Figura 41 - Planilha Painel de 13º Salário	95
Figura 42 - Dashboard do Controle de 13º Salário	96
Figura 43 - Planilhas do Controle da Conta Vinculada	99
Figura 44 - Planilha de Controle de Colaboradores (Controle da Conta Vinculada)	99
Figura 45 - Planilha de Provisões Mensais (Controle da Conta Vinculada)	100
Figura 46 - Planilha de Liberação de TRCT (Controle da Conta Vinculada)	100
Figura 47 - Planilha de Liberação de Férias (Controle da Conta Vinculada)	100
Figura 48 - Planilha de Liberação de 13º Salário (Controle da Conta Vinculada)	101
Figura 49 - Planilha Painel da Conta Vinculada	101
Figura 50 - Dashboard do Controle da Conta Vinculada	102
Figura 51 - Planilhas do Controle do Checklist de Fiscalização	104
Figura 52 - Banco de Dados ‘Tira Dúvidas’	105
Figura 53 - Planilha de Checklist Fiscalização Administrativa	106
Figura 54 - Planilha Painel do Checklist da Fiscalização Administrativa	106
Figura 55 - Dashboard do Controle do Checklist da Fiscalização Administrativa	107
Figura 56 - Gráfico do Controle Equipamentos (Teste da Ferramenta)	112
Figura 57 - Gráfico do Controle de Uniformes e EPI’s (Teste da Ferramenta)	113
Figura 58 - Gráfico do Controle de IMR (Teste da Ferramenta)	114
Figura 59 - Gráfico do Controle de Documentos Admissionais e Rescisórios (Teste da Ferramenta)	116
Figura 60 - Gráfico do Controle de Férias (Teste da Ferramenta)	117
Figura 61 - Gráfico do Controle de 13º Salário (Teste da Ferramenta)	118
Figura 62 - Gráfico do Controle da Conta Vinculada (Teste da Ferramenta)	119
Figura 63 - Gráfico do Checklist de Fiscalização (Teste da Ferramenta)	120
Figura 64 - Tempo de Preenchimento dos Controles	121

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Contribuições dos Estudos de Taylor e Ford	22
Quadro 2 - Definições Relevantes sobre a Atividade de Gestão e Fiscalização Contratual	32
Quadro 3 - Funções Desempenhadas por Ator Envolvido nas Atividades de Gestão Contratual	36
Quadro 4 - Critérios de Inclusão e Exclusão	46
Quadro 5 - Grau de Relevância do Artigo para a Pesquisa	50
Quadro 6 - Instrumentos Usados para Fiscalização	58
Quadro 7 - Pontos Fortes e Pontos Fracos da Fiscalização	59
Quadro 8 - Carências da Fiscalização de Serviços Contínuos com Mão de Obra de Dedicação Exclusiva	59
Quadro 9 - Mapeamento de Ferramentas Construídas ou Melhoradas	60
Quadro 10 - Mapeamento de Requisitos para a Implantação de Ferramentas	61
Quadro 11 - Carência na Formação dos Fiscais e Consequências Atréadas à Capacitação	61

LISTA DE SIGLAS

BI - Business Intelligence;

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior;

CCT - Convenção Coletiva de Trabalho;

CCT's - Convenções Coletivas de Trabalho;

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho;

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica;

CPF - Cadastro de Pessoa Física;

CTPS - Carteira de Trabalho e Previdência Social;

DCTF - Declaração sobre Débitos e Créditos Tributários Federais;

EPI - Equipamento de Proteção Individual;

EPI's - Equipamentos de Proteção Individual;

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviços;

GFD - Guia de FGTS Digital;

GSC - Gestão de *Sourcing* de Contratos;

IMR - Índice de Medição de Resultado;

IN - Instrução Normativa;

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social;

IQS - Índice de Qualidade de Serviços;

OS - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público;

PAAR - Processo Administrativo de Apuração de Responsabilidade;

RG - Registo Geral;

RSL - Revisão Sistemática da Literatura;

SEI - Sistema Eletrônico de Informações;

START - State of the Art through Systematic;

TAK - Title; Abstract; Keywords;

TCU - Tribunal de Contas da União;

TRCT - Termo de Rescisão Contratual de Trabalho;

TST - Tribunal Superior do Trabalho;

UFSCAR - Universidade Federal de São Carlos;

UFTM - Universidade Federal do Triângulo Mineiro.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	15
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO.....	15
1.2 HIPÓTESE E QUESTÕES DE PESQUISA.....	17
1.3 OBJETIVO GERAL.....	17
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	18
1.5 JUSTIFICATIVA.....	19
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1 BREVE HISTÓRICO DA TERCEIRIZAÇÃO, COM DESTAQUE PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	21
2.2 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL EM RELAÇÃO À TEMÁTICA DE FISCALIZAÇÃO.....	26
2.3 SERVIÇOS CONTÍNUOS COM MÃO DE OBRA DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E OS ATORES ENVOLVIDOS EM SUA GESTÃO.....	31
3 METODOLOGIA.....	38
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	38
3.2 PERCURSO METODOLÓGICO PARA OBTENÇÃO DE REQUISITOS DA FERRAMENTA.....	39
3.3 PERCURSO METODOLÓGICO PARA A CONSTRUÇÃO DA FERRAMENTA E TESTE.....	41
4 ANÁLISE SITUACIONAL: A RSL.....	43
4.1 PLANEJAMENTO.....	43
4.2 EXECUÇÃO.....	47
4.3 ANÁLISE, SUMARIZAÇÃO E DISCUSSÃO DOS ARTIGOS ENCONTRADOS.....	49
5. PROPOSTA DE INTERVENÇÃO.....	63
5.1 CONSTRUÇÃO DA FERRAMENTA DE APOIO.....	63
5.1.1 Construção da Ferramenta de Apoio da Fiscalização Técnica.....	65
5.1.1.1 <i>Controle de Equipamentos.....</i>	66
5.1.1.2 <i>Controle de Uniformes e EPI's.....</i>	71
5.1.1.3 <i>Controle do Índice de Medição de Resultado (IMR).....</i>	78
5.1.2 Construção da Ferramenta de Apoio da Fiscalização Administrativa.....	83
5.1.2.1 <i>Controle de Documentos e Direitos Trabalhistas.....</i>	84
5.1.2.1.1 <i>Controle de Colaboradores.....</i>	85
5.1.2.1.2 <i>Controle de Documentos Admissionais e de Rescisões.....</i>	85
5.1.2.1.3 <i>Controle de Férias.....</i>	90
5.1.2.1.4 <i>Controle de 13º Salário.....</i>	94
5.1.2.2 <i>Controle da Conta Vinculada.....</i>	98

5.1.2.3 Controle do Checklist de Fiscalização.....	103
5.2 TESTE DA FERRAMENTA: O RELATO DE EXPERIÊNCIA.....	108
5.2.1 Introdução.....	108
5.2.2 Método.....	110
5.2.3 Resultados e Discussão.....	111
5.2.3.1 Aspectos Sobre o Módulo de Fiscalização Técnica.....	111
5.2.3.2 Aspectos Sobre o Módulo de Fiscalização Administrativa.....	115
5.2.4 Conclusão.....	121
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	124
REFERÊNCIAS.....	127
APÊNDICE A - Produto Técnico-Tecnológico (Relatório Técnico).....	134
APÊNDICE B - Formulário PTT Sucupira (Produto Técnico).....	171

1 INTRODUÇÃO

Nesta seção serão abordados a relevância da temática de fiscalização de serviços contínuos com dedicação de mão de obra exclusiva; o problema de pesquisa; os objetivos gerais e específicos para a resolução do problema; e a estrutura da dissertação.

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Ensinos já cristalizados por Chiavenato (2021) revelam a relação simbiótica entre a ação empresarial e os objetivos. Neste cerne, a atividade de gestão reside em “interpretar os objetivos propostos pela organização e traduzi-los em ação empresarial por meio de planejamento, organização, direção e controle de todos os esforços realizados em todas as áreas e em todos os níveis da empresa, a fim de atingir tais objetivos da melhor maneira possível” (CHIAVENATO, 2021, p. 4).

É fato que o objetivo maior de uma organização de iniciativa privada é o lucro, e para o alcance do mesmo, a empresa alinhará sua visão e sua missão. Sob a égide dos valores e aspirações (visão) da empresa e da razão de sua existência (missão), os gestores tomarão decisões livremente, afinal, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988).

Esta garantia fundamental redigida, alternativamente de outra forma, e alinhada à atividade de gestão, na iniciativa privada, traz a seguinte interpretação: o gestor **pode** tomar decisões visando o objetivo empresarial, desde que estas não venham ferir o ordenamento jurídico. A palavra ‘**pode**’ carrega a distinção entre a atividade do administrador de empresas e do gestor público.

Semelhantemente à administração de empresas, a administração pública pode ser definida como “o processo estruturado de planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades da instituição pública” (OLIVEIRA, 2014, p. 4). No entanto, a distinção entre estas duas vertentes reside no fato de que o objetivo da administração pública é o “direcionamento para atender às necessidades e expectativas dos cidadãos da comunidade, visando ao bem comum” (OLIVEIRA, 2014, p. 4). Depreende-se, portanto, que neste caso, a atividade de gestão não é orientada para alcançar lucro, mas sim para a satisfação da comunidade.

O gestor da iniciativa privada, de modo geral, sabe o que tem que ser feito: maximizar o lucro, e para tal, ele vai controlar vendas; controlar os custos; decidir o que comprar; e de quem comprar. A tarefa do gestor público parece ser um tanto mais complexa, afinal, como atingir o bem comum? O bem comum não é algo expresso simplesmente em termos monetários. Além do mais, se a clientela do ente público é a comunidade, como o gestor tomará decisões, de forma livre, sem prejudicar um cliente em detrimento do outro?

É justamente para preencher as lacunas destas questões; para nortear as ações dos administradores públicos, que existem os princípios da Administração Pública. Para a proposta deste estudo convém citar dois princípios: o princípio da legalidade, que está expresso na Constituição Federal; e o princípio implícito da indisponibilidade do poder público.

Segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite, ao passo que ao particular o princípio aplicável é a autonomia de vontade (Pietro, 2023). O princípio da indisponibilidade do poder público, por sua vez, alude que as prerrogativas conferidas à Administração Pública para que possa desempenhar seu fim precípua não são meras faculdades atribuíveis aos seus agentes, mas sim um ‘poder-dever’ (Sousa *et. al.*, 2019).

Aglutinando esses dois princípios com a definição de gestão pública, tem-se que o gestor público **deve** tomar suas decisões sob os preceitos do ordenamento jurídico. Ou seja, o gestor público não pode abrir mão de tomar uma decisão, ou mesmo agir de forma desidiosa; e **só pode** tomar decisões permitidas por lei. Nesse sentido, aquele que gere os bens públicos, não pode utilizar de simples conveniência e oportunidade para contratar serviços ou adquirir mercadorias. “Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública” (BRASIL, 1988).

Uma das últimas fases dos trâmites de uma licitação é a elaboração do contrato administrativo, o qual pode ser entendido como “os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público” (PIETRO, 2023, p. 284). Além do mais, com os avanços da terceirização na Administração Pública, sobretudo mediante a publicação do Decreto Federal 2271 de 1997, o qual deixou claro que as atividades de apoio poderiam ser executadas de forma indireta (Silva, 2022), tornaram-se comuns contratos administrativos, nos quais uma das partes seria uma empresa da iniciativa privada.

Dessa forma, nas instalações dos entes públicos, atividades de limpeza e conservação; vigilância; portaria, citando apenas alguns exemplos, passaram a ser realizadas mediante cessão de mão de obra. Atividades como estas, em que existem pessoas lotadas diariamente e exclusivamente dentro das organizações públicas, trazem um desafio com o qual o gestor público deverá lidar, principalmente na fase de execução do contrato administrativo: a gestão e a fiscalização de serviços contínuos, que ditos de outra forma, são serviços que não podem ser interrompidos sob pena de causar prejuízos ao bom andamento das atividades públicas.

Contratos de serviços contínuos, com o advento da Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021), podem ter sua vigência estendida até o prazo máximo de 10 anos, e durante todo esse período, o gestor público não pode abrir mão do seu **‘poder-dever’** de fiscalizar tais contratos, pois o modelo de execução destes contratos **exige**, entre outros requisitos, que o contratado possibilite a fiscalização pelo contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos (BRASIL, 2021).

1.2 HIPÓTESE E QUESTÕES DE PESQUISA

Diante do **‘poder-dever’** de fiscalização, e levando em consideração a relevância do fiscal de contrato, legalmente incumbido desta função, surge a seguinte indagação: têm sido utilizados instrumentos de controle ou de apoio para assistir os fiscais de serviços contínuos, com mão de obra de dedicação exclusiva, no cumprimento de sua missão? E, como a construção de uma ferramenta pode ser útil para sanar as dificuldades dos procedimentos fiscalizatórios?

A hipótese central desta pesquisa é, portanto, que a construção de uma ferramenta para a apoio à atividade de fiscalização de contratos com mão de obra de dedicação exclusiva será uma forma de resposta às carências desta operação.

1.3 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste estudo reside em identificar a existência de instrumentos de controle ou apoio para auxílio na fiscalização de serviços contínuos com mão de obra de dedicação exclusiva e mapear possíveis carências; posteriormente, visa-se construir uma ferramenta de apoio a fim de mitigar tais carências.

O propósito deste estudo, portanto, é construir uma ferramenta, a partir do mapeamento da literatura, que seja uma resposta às principais dificuldades encontradas no âmbito da fiscalização.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A partir deste ponto, para facilitar, será utilizada apenas a palavra ‘fiscalização’ como referência à expressão ‘fiscalização de serviços contínuos com mão de obra de dedicação exclusiva’. E, para o alcance do objetivo geral, foram elencados nove objetivos específicos, os quais foram organizados em dois grupos: a) os vinculados ao mapeamento da existência de ferramentas e de requisitos para a construção de um método de fiscalização, enquanto ferramenta de apoio; e b) os vinculados à construção da ferramenta proposta:

- a. Identificar ferramentas de apoio e levantar suas características na literatura
 - a.1 Mapear os pontos fortes e fracos da atividade de fiscalização;
 - a.2 Identificar a existência de ferramentas de controle ou de apoio à atividade de fiscalização;
 - a.3 Mapear os pontos fortes e fracos das ferramentas utilizadas no auxílio à atividade de fiscalização;
 - a.4 Mapear as oportunidades e carências no processo de formação (treinamento) dos fiscais.
- b. Construir a ferramenta de apoio à fiscalização
 - b.1 Construir uma ferramenta de apoio a partir dos achados na literatura;
 - b.2 Testar a ferramenta de apoio;
 - b.3 Registrar todas as experiências do teste da ferramenta de apoio mediante diário de bordo;
 - b.4 Redigir um relato de experiência com a utilização da ferramenta, de modo a identificar facilidades e dificuldades;
 - b.5 Identificar possíveis melhorias futuras à ferramenta após sua utilização.

1.5 JUSTIFICATIVA

Conforme observado por Maximiano e Nohara (2017), a Administração Pública é essencialmente domínio do Direito Administrativo, e um dos maiores desafios da gestão pública reside na articulação entre as exigências do Direito Administrativo, com o regime jurídico público, e as da Administração.

Nesse sentido, a construção de uma ferramenta de apoio à atividade de fiscalização vem de encontro à mitigação deste desafio, uma vez que tal ferramenta atuará na parte de controle. A atividade de controle pode ser entendida como uma confluência entre a Administração e o Direito Administrativo, uma vez que o controle é ao mesmo tempo uma das cinco funções da Administração, conforme preconizado por Fayol, e uma exigência do Direito Administrativo, de acordo com o princípio da indisponibilidade do interesse público.

A atividade de fiscalização, objeto deste estudo, conversa com a função administrativa de controle e ao mesmo tempo com a legislação de licitação e contratos no âmbito público, exigência do Direito Administrativo. Esta dicotomia da atividade de fiscalização justifica a relevância de seu estudo. Ademais, a Revisão Sistemática da Literatura (RSL), que será detalhada mais adiante, trouxe poucos estudos que tratam sobre construção e aplicação de ferramentas de apoio à atividade de fiscalização, o que demonstra a necessidade de uma maior exploração desta temática.

Fora esta contribuição teórica, na prática, a construção de uma ferramenta de apoio à fiscalização, trará mais segurança aos servidores envolvidos com a atividade de fiscalização, já que estes estão sujeitos à responsabilização administrativa, civil e penal, conforme seus atos (BRASIL a, 1990). Por sua vez, a Administração Pública está sujeita à tutelar a qualidade dos serviços tomados e os direitos trabalhistas e previdenciários dos trabalhadores lotados em suas instalações, visto que:

Exclusivamente nas contratações de serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, a Administração responderá solidariamente pelos encargos previdenciários e subsidiariamente pelos encargos trabalhistas se comprovada falha na fiscalização do cumprimento das obrigações do contratado. (BRASIL, 2021).

Ainda em relação à contribuição prática desta pesquisa, a utilização desta ferramenta poderá corroborar com a gestão de riscos de contratações deste tipo, uma vez que, de acordo com a Lei 14.133/2021 (BRASIL, 2021), as contratações públicas deverão se sujeitar à

práticas contínuas e permanentes de gestão de riscos e de controle preventivo, inclusive mediante adoção de recursos de tecnologia da informação.

De uma forma mais sucinta, este estudo incrementará a teoria com achados para uma temática pouco explorada. E, em termos práticos, subsidiará a atividade do fiscal, responsável não só pelos seus atos, mas por afastar a responsabilidade objetiva da Administração Pública. Afinal, uma fiscalização adequada do contrato administrativo, possivelmente, trará ganhos quanto à eficiência e economicidade, uma vez que a atividade de fiscalização cuida desde a medição da qualidade do serviço tomado até a tutela de direitos trabalhistas, visando mitigar, por exemplo, responsabilização por processos trabalhistas. A pesquisa de Machado Júnior e Lopes (2019), por exemplo, que tratou especificamente da utilização da conta vinculada, identificou redução de ajuizamentos trabalhistas. Neste sentido, acredita-se que a construção de uma ferramenta, enquanto apoio à atividade de fiscalização, trará benefícios além deste, uma vez que ela cuidará de mais de uma vertente.

Por fim, a aplicabilidade desta pesquisa é bastante viável, pois a atividade de fiscalização é uma exigência legal, e portanto, pode ser encontrada facilmente nos entes públicos.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Na sequência serão apresentadas mais cinco seções: referencial teórico; metodologia; análise situacional com subsídios da RSL; proposta de intervenção, e considerações finais. Esta divisão foi realizada visando uma apresentação organizada e coesa do texto.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Nesta seção serão apresentados: um breve histórico da terceirização na Administração Pública; a evolução da legislação federal que trata da temática de fiscalização; a definição do que são os serviços contínuos com mão de obra de dedicação exclusiva, bem como a identificação dos diferentes atores envolvidos no processo de gestão e fiscalização contratual.

2.1 BREVE HISTÓRICO DA TERCEIRIZAÇÃO, COM DESTAQUE PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Revolução Industrial dava seus primeiros passos na segunda metade do século XVIII. Ela foi responsável por dar sustentação às bases do capitalismo, uma vez que trouxe mudanças nos meios de obtenção de lucro. Neste momento, começou na Inglaterra, e posteriormente se espalhou pelo mundo, uma nova forma de organização dos meios de produção. A inserção de máquinas na produção de bens deslocou a posição do trabalhador de artesão para o executor de uma tarefa específica.

Saes e Saes (2013) observam que para entender a posição do trabalhador durante as transformações promovidas pela Revolução Industrial convém destacar as fases de organização do trabalho desde o artesanato, passando pela fase de manufatura, até chegar à fase de Indústria. O trabalhador, antes, enquanto artesão, detinha o total controle e o conhecimento de toda atividade. Com o advento da segunda fase da manufatura e a posterior industrialização, o então conhecedor e controlador de toda atividade passa a ser um executor de atividade fragmentada. O responsável por executar as tarefas produtivas já não é mais um vendedor de produtos, mas sim um vendedor de sua força de trabalho.

Nesse ponto, após explicar como se iniciou a relação de subordinação, cabe abordar como tal relação de subordinação direta começou a se deslocar para o formato indireto, a chamada terceirização. Na segunda metade do século XIX e início do século XX, a Revolução Industrial estava em sua segunda fase. Com a relação de subordinação ‘capitalista-empregado’ já definida, e com as grandes demandas deflagradas pela Segunda Guerra Mundial, as formas de produção se tornaram ainda mais especializadas.

Nesta fase da Revolução Industrial, começam a se desenvolver estudos científicos na área de Administração. Os estudos de Taylor, conhecido como “pai da Administração Científica”, e Fayol causaram grande repercussão no meio industrial, preocupava-se, neste

momento, com a organização e a racionalização do trabalho da base produtiva, isto é, com a maximização dos esforços humanos no plano operacional (Masiero, 2013).

A aplicação prática dessa ciência foi intensa em todas as indústrias de produção em massa, especialmente nas linhas de montagem de automóveis desenvolvidas nas fábricas de Ford, o dito Fordismo, no início do século passado. Ford foi revolucionário na estratégia comercial, fabricando o primeiro carro popular, desenvolvendo planos de vendas, implementando a assistência técnica e, em 1914, repartindo com seus funcionários o controle acionário da empresa (Masiero, 2013). Alguns dos princípios preconizados por Taylor e Ford ainda são considerados verdadeiros “mandamentos da administração”, conforme destacado no Quadro 1.

Quadro 1 – Contribuições dos Estudos de Taylor e Ford (Continua)

Conceito	Descrição
Divisão de trabalho	Segmentação da atividade em tarefas elementares, simplificar o trabalho ao máximo para que qualquer pessoa possa executá-lo.
Autoridade e responsabilidade	Poder de mando e de punição em caso de desobediência. Somente a autoridade é passível de ser delegada.
Disciplina	É o cumprimento e fiel respeito às normas estabelecidas por escalões superiores na hierarquia da empresa.
Unidade de Comando	Cada subordinado se reporta a um só chefe.
Subordinação do interesse particular ao interesse geral	Estabelece que os objetivos organizacionais são mais importantes que os pessoais. Estes devem adaptar-se aos objetivos da empresa.
Equidade	O mesmo tratamento deve ser dado para pessoas iguais.
Remuneração	É o pagamento por serviços prestados. Esse pagamento deve respeitar o princípio de equidade e justiça.
Centralização	Todas as diretrizes, as normas e os procedimentos devem partir da alta administração. Decisões importantes também devem ser tomadas por ela.

Quadro 1 – Contribuições dos Estudos de Taylor e Ford (Conclusão)

Conceito	Descrição
Hierarquia	São os diferentes níveis da estrutura da empresa (trabalhador, chefe, gerente). É por ela que fluem as ordens e as informações necessárias ao desenvolvimento de determinada atividade.
Iniciativa	Capacidade e habilidade de realizar modificações nos métodos em uso para melhorá-los constantemente.
União	É a busca da cooperação entre todos os empregados da empresa para seu bom funcionamento.

Fonte: Adaptado de Masiero (2013).

A despeito das contribuições trazidas pelos modelos Taylorista e Fordista, conforme Quadro 1, não se pode deixar de lado as críticas sociais tecidas a estes modelos em relação à alienação do trabalhador. O filme ‘Tempos Modernos’, estrelado por Charles Chaplin, é uma boa exemplificação destas críticas. As manifestações trabalhistas contra a então forma de organização dos meios produtivos, e a iminência da Globalização, inspiraram o surgimento do Toyotismo.

A terceira fase da Revolução Industrial, foi alavancada pelo Pós-Guerra, e no final da década de 1940, as indústrias, sobretudo as automobilísticas, começaram a entender que apenas dividir tarefas; cronometrar tarefas; e ter em mente que o empregado aspira apenas compensação pecuniária, por si só, já não atendia às exigências dos meios de produção.

Os modelos de Taylor e Ford começaram a ser questionados em razão do sucesso das empresas japonesas, que aumentaram muito suas vendas nos anos 1970 e 1980 nos Estados Unidos, oferecendo automóveis com bom nível de qualidade a preços acessíveis. O sucesso das empresas japonesas foi atribuído às técnicas de gerência participativa e aos programas de qualidade implementados por essas corporações (Motta e Vasconcelos, 2021).

O Toyotismo é calcado, em grande parte, na ‘Teoria Z’ e nos princípios do modelo japonês, que levam em consideração as complexas relações humanas. Baseia-se, portanto, na cultura organizacional forte, no comprometimento dos empregados com a organização, em técnicas de produção, como o *Just-in-time*, nos círculos de controle de qualidade e na melhoria contínua dos processos (Lacombe, 2009).

O *Just-in-time*, ou simplesmente ‘bem na hora’, consistia em uma nova forma de administração de produção pautada em estoques exatos. É uma forma de produção conforme a

demanda, tudo é comprado, produzido e transportado no momento em que existe uma solicitação. Fora a redução de custos, devido ao controle de estoques em níveis mínimos, quando não zerados, o Toyotismo também inovou, com o brevemente mencionado, gerenciamento participativo.

Neste novo formato de gerenciamento, os empregados partilhavam informações sobre o processo de produção, discutiam sobre ele e aprimoravam-no; percebeu-se, desse modo, que a participação dos empregados gerava comprometimento e diminuía a resistência dos operários em adotar os padrões que eles mesmos tinham ajudado a estabelecer (Motta e Vasconcelos, 2021). Cabe também destacar, que no modelo desenvolvido pela Toyota, não era quantidade de mão de obra que regulava o nível de produção, mas sim o nível de produção (já que este era regulado pelo método *Just-in-time*) que regulava a quantidade de mão de obra.

Nesse modelo de organização produtiva, os colaboradores passaram a compreender mais de uma parte fragmentada do processo produtivo. Assim, a quantidade de trabalhadores pôde ser reduzida. Além do mais, técnicas de gestão de recursos humanos, como o controle por resultados, desenvolvidas por Peter Drucker, na década de 1950, também passaram a ser implantadas por aqueles que seguiam o Toyotismo. Peter Drucker, conforme observaram Motta e Vasconcelos (2021), dizia que a empresa tem um papel social a desempenhar e que o gerente deve estar ciente dele a fim de evitar um estilo de gerência autoritário, e preocupar-se em criar boas condições de trabalho.

Percebe-se que, a partir deste momento, uma gestão menos centralizada, passando parte do controle para o próprio funcionário. Definições de metas individuais e de equipe; concessão de bônus por atingimento de resultados; oportunidade de promoção, são alguns exemplos de ferramentas motivacionais para que a mão de obra operacional auxiliasse a gestão com uma espécie de auto-policimento. Neste ponto, os capitalistas já entendiam que enxugar a mão de obra e flexibilizar o controle era a fórmula para reduzir custos e ganhar competitividade, a qual tornava-se cada vez mais acirrada com o avanço da Globalização.

A Globalização, entendida como o fenômeno de negociações a níveis transnacionais; e um modelo gerencial menos engessado podem ser entendidos como fatores para o recrudescimento da terceirização de mão de obra. Os novos meios de comunicação e o surgimento da internet elevaram a competitividade das empresas além mar. Entregar produtos cada vez melhores, concentrando-se na atividade fim, e com custos de produção menores tornou-se questão de sobrevivência empresarial.

Terceirização é uma prática de parceria interempresarial para o alcance da qualidade total, da competitividade e, em médio e longo prazos, da redução de custos. Ao adotá-la, a empresa transfere para “terceiros” atividades produtivas ou de apoio que vinham sendo executadas na própria empresa. A preparação de uma empresa para a terceirização pressupõe concentrar os esforços nas atividades essenciais diretamente ligadas ao seu negócio (Masiero, 2013).

“No âmbito do direito do trabalho, terceirização é a contratação, por determinada empresa (o tomador de serviço), do trabalho de terceiros para o desempenho de atividade-meio. Ela pode assumir diferentes formas, como empreitada, locação de serviços, fornecimento” (PIETRO, 2023, p. 387).

Com a ideia do contexto que deflagrou o fenômeno da Terceirização, bem como o entendimento de sua definição, para os fins deste estudo, passar-se-á à análise deste fenômeno no contexto brasileiro, e em específico no âmbito da Administração Pública.

Os primeiros passos de implantação da terceirização, no setor público, aconteceram com a publicação do Decreto nº 200 de 1967 (BRASIL, 1967). O Decreto nº 200 de 1967 (BRASIL, 1967), que estabeleceu diretrizes para a Reforma Administrativa, trouxe o advento da descentralização e os passos pioneiros da terceirização, o artigo 10, em seu § 7º, traz exatamente a definição de terceirização, demonstrando que a Administração Pública deveria imprimir maiores esforços na atividade fim:

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução” (BRASIL, 1967).

Trazendo ainda mais sustentação a esta definição, o artigo de nº 11 complementa com sua redação: “a delegação de competência será utilizada como instrumento de descentralização administrativa, com o objetivo de assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situando-as na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender” (BRASIL, 1967).

Com o fenômeno da Globalização, as fábricas montadoras de automóveis já eram uma realidade no Brasil. Dentro deste contexto, no meio privado, no ano de 1974, verifica-se um contorno da regulamentação da terceirização, por meio da Lei nº 6.019 (BRASIL, 1974), que tratava de formas de contratação de serviços temporários. Esta lei também trazia

regulamentação para a Administração Pública, que já caminhava para a regulamentação desde o Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967).

Como a atividade-meio deveria ser realizada por meio de contratos, em 1993 foi aprovada a Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993), a antiga lei de licitações e contratos, que trazia as regras de contratação por meio de licitação, bem como as regras de fiscalização e gestão contratual do ente contratante em relação à empresa privada contratada. Complementarmente, a Reforma Gerencial do Estado em 1995, trouxe a diferenciação entre o que seriam atividades privativas do Estado e as passíveis de terceirização.

Com o entendimento da evolução histórica do trabalho, partindo do artesanato até a terceirização, passar-se-á para o próximo tópico, no qual será apresentada a evolução da legislação federal no que tange à fiscalização contratual, que é o ponto focal desta pesquisa.

2.2 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL EM RELAÇÃO À TEMÁTICA DE FISCALIZAÇÃO

Conforme já abordado brevemente, pode-se encarar o Decreto-Lei nº 200, em 1967 (BRASIL, 1967), como o marco inicial da terceirização na Administração Pública, notadamente a Federal, pois neste momento, a legislação ainda não falava a respeito da terceirização nos âmbitos estadual e municipal. É também no Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967), que se encontra menção ao instrumento, que é o esteio da atividade do gestor e do fiscal dos serviços prestados de modo contínuo: o contrato. Esta regulamentação primária deixava claro que a execução das atividades da Administração Federal deveria ser amplamente descentralizada, de modo que o deslocamento das atividades da Administração Federal para a órbita privada, ocorreria mediante contratos ou concessões (BRASIL, 1967).

Por outro lado, ainda que as nuances da terceirização estivessem se tornando mais claras, ainda não era possível notar com clareza a figura dos atores responsáveis pela condução da contratação pública, seja no planejamento, execução, ou extinção contratual. No texto deste decreto, o legislador deixa expresso que as instituições privadas que recebessem recursos públicos deveriam ser fiscalizadas pelo Estado, dentro de legislações específicas, mas não explica de que forma; menciona tão somente que “as entidades e organizações em geral, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebem contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público ou social, estão sujeitas à fiscalização do

Estado nos termos e condições estabelecidas na legislação pertinente a cada uma” (BRASIL, 1967).

Percebe-se, portanto, que no final da década de 1960, mesmo que o Estado fizesse menção à necessidade de se controlar e fiscalizar recursos públicos destinados à esfera privada, ainda não existiam regras específicas no que tange à fiscalização de serviços tomados de modo contínuo, como por exemplo limpeza e conservação. Nota-se que, neste momento, o legislador estava mais preocupado em traçar regras básicas para a fiscalização de entidades sem fins lucrativos, as ditas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OS), que foram regulamentadas no final da década de 1990.

De posse da informação de que as relações de descentralização de serviços públicos se regulariam por instrumentos contratuais ou de concessão, e que o legislador estava mais focado na fiscalização das atividades de interesse público, seguia a lacuna, nos instrumentos legais, em relação à fiscalização dos serviços tomados em relação às atividades-meio.

É notável o legislador ter voltado sua atenção, primariamente, ao controle das atividades de interesse público, como assistência social ou cultura, uma vez ser o objetivo principal da Administração Pública, o bem comum, a tutela do interesse coletivo. De qualquer forma, independente do tipo de atividade, esse foi o pontapé inicial para firmar a necessidade de se fiscalizar atividades delegadas do ente público para uma organização de direito privado.

Além do mais, neste ponto específico da legislação, ainda não tinha ficado claro quais atividades seriam passíveis de descentralização, muito menos, havia aparecido o termo ‘terceirização’. O instrumento legal, que até então tratava do que seria posteriormente a terceirização, nos dias de hoje, apenas falava que a Administração Pública deveria desobrigar-se da realização material de tarefas executivas (BRASIL, 1967), mas não listava claramente, quais tarefas seriam estas.

Surge então, em 1974, a Lei nº 6.019 (BRASIL, 1974) que começa a conceituar o que seria a terceirização, ao trazer o conceito de trabalho temporário:

Trabalho temporário é aquele prestado por pessoa física a uma empresa, para atender à necessidade transitória de substituição de seu pessoal regular e permanente ou à acréscimo extraordinário de serviços. (BRASIL, 1974).

Tem-se, portanto, com o advento da Lei nº 6.019/1974 (BRASIL, 1974) as bases do que hoje é conhecido como terceirização. Também é interessante notar, que não existia ainda, uma diferenciação do que seria **atividade-fim** e **atividade-meio**, o que leva ao entendimento de que ambas atividades poderiam ser terceirizadas, ou melhor, passíveis de

contratação temporária. Também não há menção às figuras dos gestores e fiscais de contratos administrativos, até porque essa lei não foi destinada exclusivamente aos entes públicos.

Nos termos da redação original da Lei nº 6.019/1974 (BRASIL, 1974), tem-se definições bem genéricas das duas partes da relação contratual de serviço temporário:

- Empresa de trabalho temporário: a pessoa física ou jurídica urbana, cuja atividade consiste em colocar à disposição de outras empresas, temporariamente, trabalhadores, devidamente qualificados, por elas remunerados e assistidos;
- Contratante: é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços determinados e específicos.

A Lei nº 6.019/1974 (BRASIL, 1974) manteve-se com esta redação mais enxuta, de modo que a regulamentação dos serviços terceirizados sofreu alterações por meio de súmulas do Tribunal Superior do Trabalho (TST). Para exemplificar, tem-se a Súmula nº 331, com redação original em 21 de dezembro de 1993 (BRASIL, 2011), que visava coibir abusos na prática de terceirização, ao deixar claro que a contratação de trabalhadores por empresa interposta (ou seja, por meio de terceirização) era ilegal, salvo no caso de serviços temporários.

Alterações mais substanciais, no texto da Lei nº 6.019/1974 (BRASIL, 1974), aconteceram bem mais adiante, por meio da Lei nº 13.429 (BRASIL, 2017a) no ano de 2017, quando também ocorreu a Reforma Trabalhista. Convém listar as alterações realizadas na lei nº 6.019/1974 (BRASIL, 1974) no ano de 2017. As definições, antes concisas, tornaram-se mais abrangentes, sem falar de alguns requisitos que passaram a ser observados pelas empresas contratadas, e da responsabilidade subsidiária:

- O conceito ‘empresa de trabalho temporário’ foi substituído pelo conceito ‘prestador de serviços a terceiros’ trazendo a seguinte ideia: prestação de serviços a terceiros é a transferência feita pela contratante da execução de quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal, à pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviços que possua capacidade econômica compatível com a sua execução;
- Definição de contratante: é a pessoa física ou jurídica que celebra contrato com empresa de prestação de serviços relacionados a quaisquer de suas atividades, inclusive sua atividade principal;
- Requisitos para o funcionamento da empresa de prestação de serviços a terceiros: a) prova de inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); b) registro na Junta Comercial; e c) capital social compatível com o número de empregados;

- Responsabilidade Subsidiária do Contratante: A empresa contratante é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas referentes ao período em que ocorrer a prestação de serviços, e o recolhimento das contribuições previdenciárias.

Agora que já foi abordado, de forma geral, o ponto em que se encontra a regulamentação da prestação de serviços terceirizados nos dias atuais, é chegado o momento de entender, mais a fundo, o aparecimento da figura do fiscal e do gestor contratual no meio desta regulamentação.

Com o objetivo de regulamentar o inciso XXI do art. 37 da Lei Maior (BRASIL, 1988), o qual alude sobre a obrigatoriedade de licitar, foi editada, no ano de 1993, a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), também conhecida como antiga lei de licitações e contratos. Esta lei vem de encontro à sujeição do ente privado à fiscalização Estatal durante a execução do contrato firmado, fato que já havia sido aventado de forma embrionária no Decreto-Lei nº 200/1967 (BRASIL, 1967). Portanto, a Lei nº 8.666/93 foi a reguladora do instituto da fiscalização, ao deixar expresso que “o regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de (...) fiscalizar-lhes a execução” (BRASIL, 1993).

Também, foi a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) que trouxe a obrigatoriedade de a execução do contrato ser acompanhada por um representante da Administração, mesmo sem explanar, de forma pormenorizada, quais seriam as atribuições deste representante, ou de que forma se daria esta indicação. O referido instrumento legal também demonstrou a responsabilidade do contratado em relação aos danos causados à Administração ou a terceiros, mas não afastou ou reduziu a responsabilidade de fiscalização ou acompanhamento do contrato. Tem-se, neste ponto, os contornos da responsabilidade subsidiária. A Súmula nº 331/1993 (BRASIL, 2011) trouxe uma redação ainda mais completa sobre a responsabilização subsidiária, no ano de 2011, conforme os itens IV e V:

IV - O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n.º 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da

prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. (BRASIL, 2011).

Além da responsabilização subsidiária do ente público, se comprovada a ausência de fiscalização ou a fiscalização desidiosa, a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) trouxe a figura da responsabilização solidária em relação aos encargos previdenciários devidos pela empresa contratada. Nesse caso em específico, a responsabilidade da Administração é em relação à retenção do tributo previdenciário das notas fiscais de serviços tomados.

Chegou-se, portanto, no ponto em que a figura do **fiscal de contratos** é primordial, uma vez que este servidor público será o responsável por afastar a responsabilidade subsidiária do ente público em relação aos encargos trabalhistas, ao realizar um trabalho fiscalizatório de qualidade, de modo a trazer economicidade e eficiência à Administração Pública.

A edição da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) pode ser encarada como o marco primário do surgimento do fiscal de contratos. Sabe-se, no entanto, que o fiscal de contratos não é o único ator no âmbito da fiscalização contratual, têm-se também o **gestor contratual**. Além do mais, a fiscalização contratual possui duas vertentes principais: a fiscalização administrativa e a fiscalização técnica. A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) ainda não havia feito a diferenciação destes personagens da execução contratual.

Vê-se que a terceirização, na Administração Pública, foi aventada no ano de 1.967, mas a definição de cada um dos atores envolvidos nesta importante função de tutelar diretamente o interesse público, e subsidiariamente os direitos trabalhistas dos colaboradores terceirizados, iniciou-se somente em 2008, por meio da Instrução Normativa (IN) nº 2/2008 (BRASIL, 2008) que, posteriormente, foi revogada e substituída pela IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017b).

A próxima subseção tratará dos diferentes atores envolvidos no processo de gestão e fiscalização contratual. Na subseção que se seguirá, a IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017b) será esmiuçada. Também será abordada a Lei Nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021), a dita nova lei de licitações e contratos, que trouxe mais protagonismo aos atores envolvidos na fiscalização contratual, bem como o Decreto nº 11.246/2022 (BRASIL, 2022), responsável por sua regulamentação.

A partir deste momento, a intenção é explicar o conceito de ‘serviços prestados de forma contínua, por meio de mão de obra com dedicação exclusiva’, assim como identificar

cada um dos servidores envolvidos no processo de gestão de contratos que tratam desse tipo de objeto. Pretende-se, portanto, definir quem são e o que fazem, os gestores de contrato; os fiscais técnicos; os fiscais setoriais; e os fiscais administrativos.

2.3 SERVIÇOS CONTÍNUOS COM MÃO DE OBRA DE DEDICAÇÃO EXCLUSIVA E OS ATORES ENVOLVIDOS EM SUA GESTÃO

Um dos grandes marcos legais que trata da temática dos contratos administrativos, conforme já mencionado, foi a Lei nº 8.666/93 (BRASIL/1993). Esta lei foi editada com o intuito de regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal (BRASIL,1988), instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. De forma geral, esta lei traz as regras do processo licitatório; orienta sobre as cláusulas que o contrato administrativo tem que ter; traz regras quanto à expansão ou supressão dos objetos dos contratos; define as regras exorbitantes, que é prerrogativa da posição de supremacia do interesse público em detrimento do particular; e entre outras questões.

No entanto, em relação à temática dos serviços prestados continuamente sob mão de obra com dedicação exclusiva, a Lei de nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) não traz tantas orientações. Um fato que chama atenção nesta legislação é a prerrogativa de prorrogação deste tipo de contrato, no caso de interesse entre as partes, pelo prazo máximo de sessenta meses. Neste ponto cabe um parêntese: a Lei de nº 14.133/21 (BRASIL, 2021), substituta da Lei de Nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) estendeu esse prazo máximo de até cinco anos para até dez anos, o que demonstra a preocupação da Administração Pública em manter serviços essenciais, como limpeza e vigilância, de forma ininterrupta.

Visando uma regulamentação mais específica em relação à contratação de serviços, sejam eles continuados ou não, foi editada a IN nº 02/2008 (BRASIL, 2008). Esta IN, manteve-se em vigor até o ano de 2017, momento em que foi substituída pela IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017b). Considera-se como relevante, nesta parte do estudo, focar na análise a partir da IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017b); entende-se que, foi a partir da edição da IN nº 05/2017 que foi dado mais protagonismo à questão da fiscalização dos serviços contínuos com cessão de mão de obra.

O Portal de Compras do Governo Federal, na seção de perguntas e respostas, traz explicações quanto à necessidade de edição de uma nova IN no ano de 2017. A Administração Pública Federal viu essa necessidade, sobretudo por dois motivos: 1) Devido à

edição do Acórdão nº 2.622/2015-TCU – Plenário que propôs várias medidas visando ao aperfeiçoamento da governança e da gestão das contratações realizadas pela Administração Pública Federal, merecendo destaque a constatação quanto à existência de disfunções existentes na atual metodologia para contratação de serviços, em especial dos que envolvem a contratação de serviços sob o regime de dedicação exclusiva; e 2) Devido à Portaria nº 409, de 21 de dezembro de 2016, que dispõe sobre as garantias contratuais ao trabalhador na execução indireta de serviços e os limites à terceirização de atividades, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas estatais federais controladas pela União.

Dessa forma, a análise desta subseção será pautada a partir da IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017b), seguindo, posteriormente, para análise da Lei nº 14.133/21 (BRASIL, 2021) e do Decreto nº 11.246/2022 (BRASIL, 2022). Essas duas últimas normas trazem as inovações mais recentes sobre a temática apresentada neste estudo. Cabe destaque, oportunamente, ao fato de que a IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017b), apesar do advento da nova lei de licitações, não foi revogada, mas sofreu algumas alterações. O Quadro 2, na sequência, traz definições importantes para o entendimento do conceito ‘serviços contínuos sob dedicação de mão de obra exclusiva’, além de trazer os conceitos de ‘gestão contratual’; ‘fiscalização técnica’; ‘fiscalização administrativa’ e ‘fiscalização setorial’.

Quadro 2 - Definições Relevantes sobre a Atividade de Gestão e Fiscalização Contratual (continua)

Item	IN Nº 05/2017	Lei Nº 14.133/2021	Decreto Nº 11.246/2022
Objetivo da Norma	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.	Estabelece normas gerais de licitação e contratação para as Administrações Públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Quadro 2 - Definições Relevantes sobre a Atividade de Gestão e Fiscalização Contratual
(continua)

Item	IN N° 05/2017	Lei N° 14.133/2021	Decreto N° 11.426/2022
Serviços Prestados Continuamente	São aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.	Serviços contratados pela Administração Pública para a manutenção da atividade administrativa, decorrentes de necessidades permanentes ou prolongadas.	Não traz esta definição em sua redação.
Serviços com Regime de Dedicção Exclusiva de Mão de Obra	São aqueles em que o modelo de execução contratual exige, dentre outros requisitos, que: a) os empregados da contratada fiquem à disposição nas dependências da contratante para a prestação dos serviços; b) a contratada não compartilhe os recursos humanos e materiais disponíveis de uma contratação para execução simultânea de outros contratos; e c) a contratada possibilite a fiscalização pela contratante quanto à distribuição, controle e supervisão dos recursos humanos alocados aos seus contratos.	Manteve a redação que consta na IN N° 05/2017.	Não traz esta definição em sua redação.
Fiscalização Técnica	É o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado. A fiscalização técnica pode ser subsidiada pela fiscalização do público usuário.	Não traz esta definição em sua redação.	É o acompanhamento do contrato com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, a qualidade, o tempo e o modo da prestação ou da execução do objeto estão compatíveis com os indicadores estabelecidos no edital, para fins de pagamento, conforme o resultado pretendido pela administração, com o eventual auxílio da fiscalização administrativa.

Quadro 2 - Definições Relevantes sobre a Atividade de Gestão e Fiscalização Contratual (conclusão)

Item	IN N° 05/2017	Lei N° 14.133/2021	Decreto N° 11.426/2022
Fiscalização Setorial	É o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade.	Não traz esta definição em sua redação.	Manteve a redação que consta na IN N° 05/2017.
Fiscalização Administrativa	É o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento.	Não traz esta definição em sua redação.	É o acompanhamento dos aspectos administrativos contratuais quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas e quanto ao controle do contrato administrativo no que se refere a revisões, a reajustes, à repactuações, e à providências tempestivas nas hipóteses de inadimplemento.
Fiscalização do Público Usuário	É o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.	Não traz esta definição em sua redação.	Não traz esta definição em sua redação.
Gestão Contratual	É a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros.	Não traz esta definição em sua redação.	Manteve a redação que consta na IN N° 05/2017.

Fonte: Elaborado pela autora, 2024.

De posse das informações contidas no Quadro 2, pode-se definir, de modo geral, que os serviços contínuos prestados sob mão de obra de dedicação exclusiva (cessão de mão de obra) são aqueles que se interrompidos trariam prejuízos importantes à Administração Pública. Além do mais, em contratos deste tipo, o contratado deverá possibilitar a fiscalização por parte do contratante, já que os colaboradores terceirizados estarão lotados nas dependências do órgão contratante diariamente e não atuarão em contratos concomitantes.

Analisando a evolução da legislação que trata da temática considerada nesta pesquisa, partindo do ano de 2017, percebe-se que a atividade de fiscalização técnica passou a receber subsídios, não só da fiscalização do público usuário, mas também da fiscalização administrativa. Embora a IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017b) não tenha sido revogada, ou seja ela ainda é aplicada, nota-se que o Decreto nº 11.246/2022 (BRASIL, 2022) trouxe menos destaque à figura do ‘público usuário’, enquanto fiscal. Esta questão pode ser entendida como um ponto negativo na legislação mais recente.

Outro fato a se destacar é que a função do fiscal administrativo está mais relacionada à função do gestor. Ainda que com menos intensidade, o fiscal também trabalhará em aspectos relacionados à alterações contratuais, como revisões, reajustes e repactuações conforme expresso no Decreto nº 11.246/2022 (BRASIL, 2022).

Verificando ainda sobre a evolução da legislação de gestão contratual, percebe-se a preocupação do legislador com a segregação de funções. Ainda que a IN nº 05/2017 (BRASIL, 2017b) mencionasse a necessidade de se segregar funções, foi a Lei nº 14.133/2021 (BRASIL, 2021) que trouxe em seu artigo 5º, expressamente, a segregação de funções como um princípio norteador tanto do processo licitatório quanto da gestão contratual.

O Decreto nº 11.246/2022 (BRASIL, 2022), por sua vez, evidenciando ainda mais essa questão da segregação de funções, trouxe o rol de atividades a serem desempenhadas por cada um dos atores envolvidos no processo de gestão contratual. O Quadro 3 traz resumidamente estas funções:

Quadro 3 - Funções Desempenhadas por Ator Envolvido nas Atividades de Gestão Contratual (continua)

Gestor	<p>1 - Coordenar as atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa e setorial;</p> <p>2 - Acompanhar os registros realizados pelos fiscais do contrato das ocorrências relacionadas à execução do contrato e as medidas adotadas;</p> <p>3 - Acompanhar a manutenção das condições de habilitação do contratado;</p> <p>4 - Coordenar a rotina de acompanhamento e de fiscalização do contrato, cujo histórico de gerenciamento deverá conter todos os registros formais da execução;</p> <p>5 - Coordenar os atos preparatórios à instrução processual e ao envio da documentação pertinente ao setor de contratos;</p> <p>6 - Elaborar o relatório final sobre o alcance dos objetivos da contratação para aprimorar a Administração;</p> <p>7 - Coordenar a atualização contínua do relatório de riscos durante a gestão do contrato, com apoio dos fiscais técnico, administrativo e setorial;</p> <p>8 - Emitir documento comprobatório da avaliação realizada pelos fiscais técnico, administrativo e setorial, baseado-se em indicadores objetivamente definidos e aferidos;</p> <p>9 - realizar o recebimento definitivo do objeto do contrato;</p> <p>10 - tomar providências para a formalização de processo administrativo de responsabilização para fins de aplicação de sanções.</p>
Fiscal Técnico	<p>1 - Prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato com informações pertinentes às suas competências;</p> <p>2 - Anotar no histórico de gerenciamento do contrato todas as ocorrências relacionadas à execução do contrato;</p> <p>3 - Emitir notificações para a correção de rotinas ou de qualquer inexatidão ou irregularidade constatada, com a definição de prazo para a correção;</p> <p>4 - Informar ao gestor do contato, em tempo hábil, a situação que demandar decisão ou adoção de medidas que ultrapassem a sua competência;</p> <p>5 - Comunicar imediatamente ao gestor do contrato quaisquer ocorrências que possam inviabilizar a execução do contrato nas datas estabelecidas;</p> <p>6 - Fiscalizar a execução do contrato para que sejam cumpridas as condições estabelecidas, de modo a assegurar os melhores resultados para a administração;</p> <p>7 - Comunicar ao gestor do contrato, em tempo hábil, o término do contrato sob sua responsabilidade, com vistas à renovação tempestiva ou à prorrogação contratual;</p> <p>8 - Participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal administrativo e com o setorial;</p> <p>9 - Auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado;</p> <p>10 - Realizar o recebimento provisório do objeto do contrato, mediante termo detalhado que comprove o cumprimento das exigências de caráter técnico.</p>
Fiscal Administrativo	<p>1 - Prestar apoio técnico e operacional ao gestor do contrato, com a realização das tarefas relacionadas ao controle dos prazos relacionados ao contrato e à formalização de apostilamentos e de termos aditivos, ao acompanhamento do empenho e do pagamento e ao acompanhamento de garantias e glosas;</p> <p>2 - Verificar a manutenção das condições de habilitação da contratada, com a solicitação dos documentos comprobatórios pertinentes;</p> <p>3 - Examinar a regularidade no recolhimento das contribuições fiscais, trabalhistas e previdenciárias e, na hipótese de descumprimento;</p> <p>4 - Atuar tempestivamente na solução de eventuais problemas relacionados ao descumprimento das obrigações contratuais e reportar ao gestor do contrato para que tome as providências cabíveis, quando ultrapassar a sua competência;</p> <p>5 - Participar da atualização do relatório de riscos durante a fase de gestão do contrato, em conjunto com o fiscal técnico e com o setorial;</p> <p>que comprove o cumprimento das exigências de caráter administrativo.</p>

Quadro 3 - Funções Desempenhadas por Ator Envolvido nas Atividades de Gestão Contratual (conclusão)

Fiscal Administrativo	6 - Auxiliar o gestor do contrato com as informações necessárias, na elaboração do documento comprobatório da avaliação realizada na fiscalização do cumprimento de obrigações assumidas pelo contratado; 7 - Realizar o recebimento provisório do objeto do contrato, mediante termo detalhado
Fiscal Setorial	Caberá ao fiscal setorial do contrato e, nos seus afastamentos e seus impedimentos legais, ao seu substituto exercer as atribuições do Fiscal Técnico e do Fiscal Administrativo.

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Decreto N° 11.426/2022 (BRASIL, 2022), 2024.

Cabe um último complemento sobre as atividades de gestão e fiscalização contratual, o qual diz respeito às formas de fiscalização e gestão contratual. “As atividades de gestão e de fiscalização dos contratos deverão ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática e exercidas por agentes públicos, por equipe de fiscalização ou por agente público único, assegurada a distinção das atividades” (BRASIL, 2022). Isso significa que o fiscal ou gestor deve desenvolver suas atividades visando prevenção de desvios na execução dos serviços; acompanhar a execução em si; e propor correções.

Nesse ponto da pesquisa já foram abordados os contextos para o surgimento da terceirização de serviços no Brasil, sobretudo na Administração Pública; abordou-se também, a evolução da legislação federal sobre a temática de fiscalização e gestão contratual; e caracterizou-se os atores envolvidos no processo da gestão de contratos de serviços terceirizados. A próxima fase reside na definição da metodologia a ser seguida em busca de respostas.

3 METODOLOGIA

Esta seção se ocupou da caracterização da pesquisa, e dos passos metodológicos percorridos.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Em relação aos aspectos metodológicos, pode-se afirmar que esta pesquisa, antes de mais nada, valeu-se de uma análise bibliográfica. Foi feito um levantamento de estudos primários para saber o contexto em que se encontra o tema estudado. “É importante ressaltar que, ao estudar fatos da atualidade, que ainda não foram cristalizados na forma de livros, os periódicos, jornais, revistas e, principalmente, publicações especializadas no assunto são de fundamental importância para o pesquisador” (SANTOS e PARRA FILHO, 2012, p. 83). Logo, foi por meio da pesquisa bibliográfica que foi possível encontrar os possíveis avanços necessários na temática de fiscalização de serviços.

A abordagem empregada neste trabalho é qualitativa, uma vez que, “a pesquisa qualitativa objetiva obter uma compreensão particular do objeto que investiga. Como focaliza sua atenção no específico, no peculiar, seu interesse não é explicar, mas compreender os fenômenos que estuda dentro do contexto em que aparecem” (MARCONI e LAKATOS, 2022, p. 295). Neste sentido, esta pesquisa visa compreender, em um primeiro momento, quais e como, as ferramentas de apoio têm sido empregadas no contexto da fiscalização de serviços.

Em um segundo momento, uma classificação muito relevante sobre esta pesquisa reside na sua finalidade. Desde o início, este estudo foi pensado para trazer soluções para o contexto de trabalho dos fiscais de serviços. Neste sentido, a finalidade desta pesquisa é sua aplicabilidade prática. O objetivo da pesquisa aplicada é adquirir conhecimento para a solução de um problema específico, e pesquisa de desenvolvimento experimental, que visa à produção de novos materiais, equipamentos, políticas e comportamentos, ou novos serviços, conforme observado por Marconi e Lakatos (2022).

Os passos metodológicos do estudo desenvolvido, portanto, seguiu dois percursos metodológicos: o primeiro está vinculado ao levantamento de premissas para a construção da ferramenta, e o segundo está relacionado à construção e ao teste da ferramenta.

Sob esta ótica, o levantamento dos requisitos necessários se valeu da Revisão Sistemática da Literatura (RSL). Tais requisitos foram utilizados para a construção da ferramenta, cujo teste foi apresentado mediante relato de experiência. Ambos os percursos metodológicos são explicados na sequência.

3.2 PERCURSO METODOLÓGICO PARA OBTENÇÃO DE REQUISITOS DA FERRAMENTA

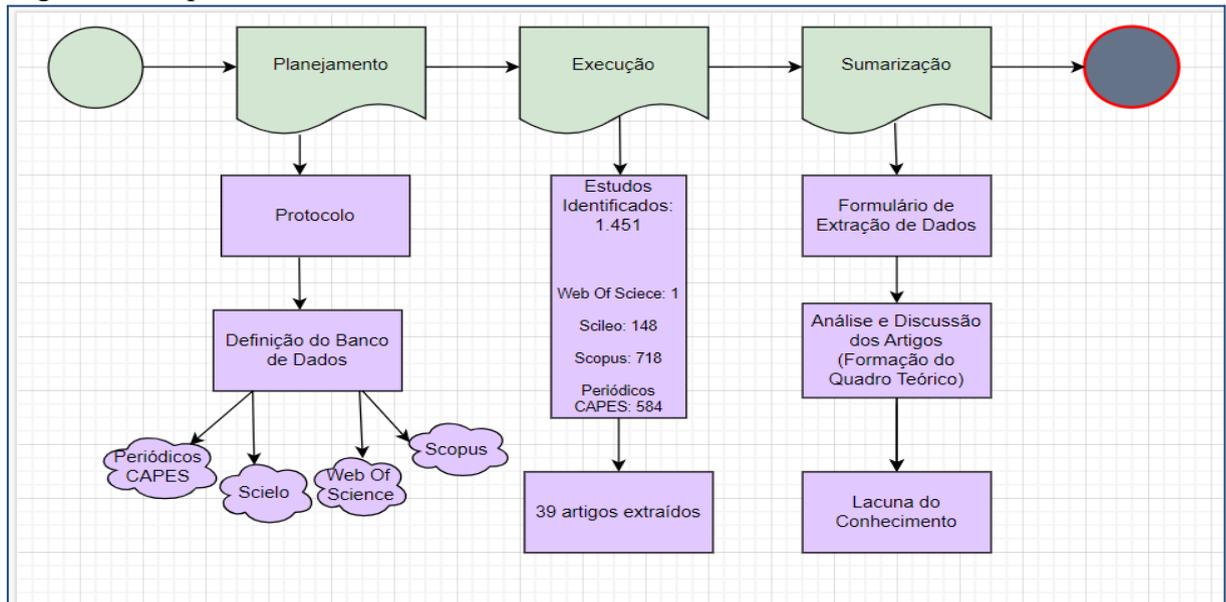
Com o intuito de mapear os pontos fortes e fracos da atividade de fiscalização; constatar ferramentas de controle existentes de modo a conhecer suas fragilidades e conveniências; e detectar as oportunidades e carências no processo de formação ou treinamento dos servidores envolvidos na atividade de fiscalização, fez-se uma busca na bibliografia por meio de uma RSL.

Pensou-se na RSL enquanto um método que retornaria uma bibliografia confiável, uma vez que, neste tipo de revisão, existe um procedimento bem estruturado a ser seguido. As revisões sistemáticas são consideradas estudos secundários, que têm nos estudos primários sua fonte de dados. Os estudos primários podem ser entendidos como artigos científicos que relatam os resultados de pesquisa em primeira mão (Galvão e Pereira, 2014).

A revisão sistemática é, portanto, um método que se vale de etapas: (1) elaboração da pergunta de pesquisa; (2) busca na literatura; (3) seleção dos artigos; (4) extração dos dados; (5) avaliação da qualidade metodológica; (6) síntese dos dados; (7) avaliação da qualidade das evidências; e (8) redação e publicação dos resultados (Galvão e Pereira, 2014).

De modo geral, a RSL se vale de um planejamento, e após a execução do que foi planejado, têm-se a sumarização dos dados encontrados. Ao valer-se de um método sistemático, o resultado é uma busca bibliográfica mais completa e transparente. A Figura 1, na sequência, evidencia os passos da RSL.

Figura 1 - Etapas da RSL



Fonte: Elaborado pela autora, 2024

No mês de janeiro de 2024, com a intenção de entender o estado da arte da temática e de reunir critérios para a construção da ferramenta, buscas foram realizadas nas bases Scopus, SciELO, *Web Of Science*, e Periódicos CAPES. Tais buscas consideraram estudos primários publicados entre 2013 e 2024.

Um protocolo foi definido com 11 questionamentos norteadores da *string* de busca definida como **‘(fiscalização AND contratos) OR (gestão AND contratos)’**. Este protocolo foi relevante para organizar os estudos de modo a evidenciar de uma forma clara, os critérios importantes na construção da ferramenta.

O levantamento bibliográfico, realizado por meio do mapeamento de estudos primários, mostrou o caminho para a elaboração do produto a ser desenvolvido: os fiscais têm carecido de preparo (treinamento) para as suas atividades e de processos bem definidos, dotados de padronização e de *business intelligence*.

Por se tratar de um método bem estruturado, com passos metodológicos característicos, entendeu-se como relevante, a apresentação da RSL, em uma seção separada, evidenciando essa parte da pesquisa de forma mais ordenada e detalhada. Sob esta perspectiva, a seção 4 tratou de explicar a RSL detalhadamente.

3.3 PERCURSO METODOLÓGICO PARA A CONSTRUÇÃO DA FERRAMENTA E TESTE

Buscando construir uma ferramenta de apoio a partir dos achados na literatura, chegou-se à inteligência empresarial como uma alternativa válida para a construção de um método de fiscalização, enquanto aparato. “A inteligência empresarial é definida como a capacidade que a empresa tem de capturar, selecionar, analisar e gerenciar as informações de grande valor à administração do seu negócio, de forma objetiva e estruturada” (MARÓSTICA, 2020, p. 1). Cabe destaque ao fato de que a *Business Intelligence (BI)* também foi levada em consideração no estudo de Scheidl *et al.* (2016), que foi mapeado na RSL.

Nesta linha de raciocínio, o *Power BI*, que é uma plataforma de análise de dados desenvolvida pela *Microsoft*, foi visto como um bom mecanismo para os fins desta pesquisa. O *Power BI*, conforme observado por Hyman (2023), foi criado com base nos suplementos principais do *Microsoft Excel* e permite que os usuários visualizem e descubram o que é realmente essencial em seus vastos recursos de dados.

Nesta fase do estudo, os requisitos, deflagrados durante a RSL, foram utilizados para elaboração das planilhas e para a parametrização do *Power BI*. Todas as parametrizações foram realizadas com vistas ao objeto contratual de limpeza e jardinagem, pois considerou-se que este objeto possui mais itens para controle, de modo que, para outros tipos de objetos contratuais, a parametrização, provavelmente, será mais simples.

Posteriormente, elaborado o método de fiscalização, este foi aplicado à rotina de fiscalização. O método de fiscalização foi aplicado unicamente pela pesquisadora, que é fiscal administrativa e gestora substituta legalmente designada de contratos de prestação de serviços com mão de obra de dedicação exclusiva.

Durante o teste da ferramenta, o objeto de estudo foi o contrato de limpeza e jardinagem da Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM), do campus de Uberaba, vigente à época em que os testes iniciaram, pois a parametrização já tinha sido pensada neste objeto contratual. Os testes ocorreram entre novembro e dezembro de 2024, e o contrato estava vigente desde abril de 2024, de modo que as competências dos documentos fiscalizados se estenderam de abril de 2024 até novembro de 2024.

A contribuição prática deste estudo culminou na elaboração de uma ferramenta com vistas a facilitar as tarefas cotidianas do fiscal de serviços. Criou-se uma ferramenta capaz de

padronizar as atividades de todos os servidores envolvidos no processo de fiscalização, com vistas a subsidiar o gestor contratual com informações para tomadas de decisão. Com as atividades padronizadas e a alimentação de um banco de dados capaz de fornecer informações tempestivamente, a atividade do fiscal será mais eficaz e o gestor contratual poderá acompanhar o andamento dos contratos de forma mais simples e rápida.

De forma geral, as anotações sobre os procedimentos de fiscalização; os *checklists* de tais procedimentos; e os Índices de Medição de Resultados (IMR) utilizados pelos fiscais técnicos, são controlados dentro dessa ferramenta. Dessa forma, têm-se um banco de dados com informações sobre o desempenho do prestador de serviços contratado, de modo que o gestor contratual conta com informações mais completas e mais fáceis de obter. Com um banco de dados bem estruturado, e uma visualização mais facilitada, tanto os fiscais quanto o gestor contratual podem analisar o desempenho do prestador de serviços de uma forma mais rápida e organizada.

A elaboração da ferramenta foi subsidiada pelo levantamento de informações encontradas na RSL, e o teste da ferramenta, por sua vez, foi catalogado em um diário de bordo. O diário de bordo, preenchido pela pesquisadora, organizou todas as constatações acerca das dificuldades e facilidades encontradas na parametrização e utilização da ferramenta no cotidiano. Durante este teste, também foi possível identificar melhorias, que futuramente poderão ser aplicadas ao método de fiscalização.

De forma análoga à apresentação da RSL, o relato de experiência também foi abordado de forma completa em uma seção separada: a seção 5. Portanto, as próximas seções tratam da RSL (seção 4) e da construção e do teste da ferramenta (seção 5).

4 ANÁLISE SITUACIONAL: A RSL

A busca do estado da arte, da temática abordada nesta seção, foi subsidiada pela técnica de Revisão Sistemática da Literatura (RSL), cujo planejamento, execução, análise, sumarização, e discussão dos artigos encontrados, será enunciado.

4.1 PLANEJAMENTO

A fase de planejamento da RSL se inicia com a definição de um questionamento a ser respondido. A pergunta que se buscou responder, naturalmente, vem de encontro à pergunta norteadora de todo este estudo, e foi redigida da seguinte forma: quais instrumentos de controle ou de apoio têm sido utilizados para assistir os fiscais de serviços contínuos, com mão de obra de dedicação exclusiva, no cumprimento de sua missão?

A busca de respostas por essa questão principal, foi assistida por perguntas acessórias ou secundárias, as quais vêm de encontro ao objetivos específicos definidos neste estudo:

1. Quais os pontos fortes da fiscalização de serviços contínuos com dedicação exclusiva?;
2. Quais os pontos fracos da fiscalização de serviços contínuos com dedicação exclusiva?;
3. Quais as carências da fiscalização de serviços contínuos com dedicação exclusiva?;
4. Quais as carências da formação dos fiscais de serviços contínuos com dedicação exclusiva?;
5. Quais são as ferramentas para auxílio à atividade de fiscalização de serviços contínuos com dedicação exclusiva?;
6. Quais as carências das ferramentas utilizadas na atividade de fiscalização de serviços contínuos com dedicação exclusiva?

As buscas pelos artigos que pudessem responder a estas questões ocorreram em janeiro de 2024, nas bases de dados Scopus; Scielo; *Web Of Science*; e Periódicos CAPES. Tais buscas consideraram estudos primários publicados entre 2013 e 2024.

Para a organização da RSL de forma adequada, ferramentas podem ser utilizadas para dar apoio. Pode-se fazer uso, por exemplo, de planilhas eletrônicas geradas por meio de programas como o *Microsoft Excel* ou o *LibreOffice*, no módulo *Calc*. A RSL realizada neste estudo foi apoiada pelo sistema *START (State of the Art through Systematic Review)*, que se